

Juhani Iivari

Sosiaalisten luottojen takaisinmaksu

Sosiaalisten luottojen vaikuttavuus- ja kokonaisarvioinnin seurantatutkimus



TIIVISTELMÄ

Juhani Iivari. Sosiaalisten luottojen takaisinmaksu. Sosiaalisten luottojen vaikuttavuus- ja kokonaisarvioinnin seurantatutkimus. Helsinki 2004. 46 s. (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja, ISSN 1236-2050; 2004:14) ISBN 952-00-1538-8

Tutkimus sosiaalisten luottojen takaisinmaksusta osoitti, että takaisin maksamattomia oli lainansaajista 6,1 prosenttia. Mutta heistäkin suurin osa oli maksanut luottojaan takaisin jonkin aikaa ja totaalisesti takaisin maksamattomia (eivät maksaneet erääkään) oli vain 1,5 prosenttia lainansaajista. Tästä syystä luottotappiot lainakannasta muodostivat vain 2,5 prosentin osuuden. Kiinnostava havainto oli myös se, että korkotuotot olivat kaikissa kunnissa suuremmat tai selvästikin suuremmat kuin luottotappiot, puolitoista, jopa kaksinkertaiset luottotappioihin verrattuna. Helsingin suuressa massassa korkotuottojen osuus oli 179 000 € samaan aikaan kun luottotappiot olivat 101 000 €. Helsingin osalta voidaan jo puhua järjestelmän tietyn tasoisesta kustannuskompensatiosta.

Toisaalta, vaikka takaisin maksamattomien määrät eivät ole lisääntyneet, moitteettomasti maksavien määrät ovat vähentyneet selvästi kokeilun alkuvaiheeseen verrattuna. Painotus on siirtynyt maksujen myöhästymistä sallivaan suuntaan. Samaan aikaan vapaakuukausia käytetään yhä useammin korjauskeinona. Myös laina-aikojen pidentämisistä on tullut merkittävä keino lainan takaisinmaksusta selviytymisessä.

Riskitekijät liittyvät selvästi lainansaajan taloudelliseen ponnistuspohjaan takaisinmaksun toteutumisessa: lainan määrän ja laina-ajan pituuden kasvaessa takaisinmaksu vaikeutuu. Myös toimeentulotuen käyttö ennen luoton saamista ja saadun toimeentulotuen määrän kasvaminen merkitsee heikentyvää ennustetta suoriutua maksuohjelmasta. Myös luoton kohteella on selvästi merkitystä takaisinmaksun onnistumiseen: riskit kasvavat kun kyseessä on vanhojen velkojen tai erityyppisten rästien luototus. Samoin pidentyvä työttömyys tai työhistorian lyhytkestoisuus liittyvät kiistattomasti takaisinmaksusta selviytymiseen.

Vaikka – kuten edellä todettiin – toimeentulotuen käyttö ennen luoton saamista ennusti maksuvaikeuksia – tutkimus tuotti yllätyksen siinä, että se kuitenkin osoitti toimeentulotukea saaneiden selviytyneen yleisesti ottaen luoton takaisinmaksusta paremmin kuin toimeentulotukea käyttämättömät henkilöt.

Tutkimus osoittaa, että sosiaalisen luotonuksen järjestelmä on toimiva, mutta tähdentää entistä huolellisemman lainoituksen harkinnan ja henkilökohtaisen seurannan tarvetta. Pelkkä maksukyvykkyyden arviointi ei riitä. Myös maksuhalukkuutta tulisi pystyä arvioimaan entistä enemmän. Tämä tehtävä näyttää onnistuvan paremmin pienissä kunnissa, joissa sosiaalityöntekijät tuntevat asiakkaansa henkilökohtaisesti.

Asiasanat: Köyhyys, luotot, syrjäytyminen

SAMMANDRAG

Juhani Iivari. Återbetalning av sociala krediter. Uppföljningsstudie om effektivitets- och helhetsbedömning av sociala krediter. Helsingfors 2004. 46 s. (Social- och hälsovårdsministeriets publikationer, ISSN 1236-2050; 2004:14) ISBN 952-00-1538-8

Utredningen över återbetalning av sociala krediter bevisade att 6,1 procent av låntagarna inte hade återbetalat sina lån. Ändå var den största delen sådana som hade delvis återbetalat sina lån och andelen låntagare som inte alls hade återbetalat sina lån (inte en enda rat) var endast 1,5 procent. På grund av detta var andelen kreditförluster endast 2,5 procent av lånebeståndet. En intressant iakttagelse var att ränteintäkterna i alla kommuner var större än kreditförlusterna: en och en halv gång större eller dubbelt så stora som kreditförlusterna. I Helsingfors, där lånebeståndet är stort, var ränteintäkterna 179 000 € samtidigt som kreditförlusterna var 101 000 €. För Helsingfors del kan man redan tala om en viss kostnadskompensationsnivå i systemet.

Å andra sidan, även om antalet personer som inte kan återbetala sina lån inte har ökat så har antalet personer som klanderfritt återbetalar sina lån tydligt minskat jämfört med försökets inledningsfas. Betoningen har förskjutits mer i riktning mot tolerans för betalningsförseningar. Samtidigt används betalningsfria månader allt oftare som korrigeringssätt. Också en förlängning av lånetider har blivit ett betydande sätt att klara av återbetalningen.

Risikfaktorerna med återbetalningen är tydligt förknippade med låntagarens ekonomiska förutsättningar: ju mer lån man har och ju längre låneperioden är desto svårare är det att återbetala lånet. Om man har fått utkomststöd innan man beviljades lån och om storleken på utkomststödet har ökat så betyder det också en försämrad prognos när det gäller att återbetala lånet. Låneobjektet har också betydelse för framgången vid återbetalningen: riskerna blir större om man tar lån för att återbetala gamla lån eller olika slags obetalda räkningar. På samma sätt hör långvarig arbetslöshet eller kort arbetshistoria obestriddt ihop med återbetalningsförmågan.

Även om man kunde förvänta sig att personer som har fått utkomststöd innan de beviljats lån kommer att ha betalningssvårigheter så var det överraskande att utredningen visade att personer som har fått utkomststöd klarade bättre av återbetalningen än personer som inte hade fått något utkomststöd.

Utredningen visar att systemet med social belåning fungerar väl men betonar vikten att mer noggrant överväga kreditgivning och uppfölja klienterna. Det räcker inte längre med att enbart betalningsförmågan bedöms. Man borde kunna bättre bedöma också betalningsviljan. Denna uppgift tycks vara lättare för mindre kommuner där socialarbetare personligen känner sina klienter.

Nyckelord: Fattigdom, krediter, utslagning

SUMMARY

Juhani Iivari. Repayment of social loans. Follow-up study of the effectiveness and overall evaluation of social loans. Helsinki 2004. 46pp. (Publications of the Ministry of Social Affairs and Health, ISSN 1236-2050; 2004:14) ISBN 952-00-1538-8

According to the present study on the repayment of social loans, 6.1 percent of all borrowers could not pay off their loans. Still, the majority of them had paid off a part of their loans and only 1.5 percent of all borrowers had not paid off their loans at all (that is, had not paid a single instalment). Accordingly, only 2.5 percent of the loan stock consisted of credit losses. It was interesting to note that interest yields in all the municipalities were higher or even significantly higher than the credit losses: one and a half times or even twice higher than the credit losses. In Helsinki, where the loan stock is large, the share of interest yields was 179 000 € while the credit losses were 101 000 €. With regard to Helsinki, it is possible to speak of a certain level of cost compensation.

Although the number of persons who have not paid off their loans has not increased, the number of persons who irreproachably pay off their loans has, however, clearly decreased since the initial stage of the experiment. The emphasis has shifted towards more tolerance for delayed payment of instalments. At the same time, instalment-free months are more frequently used as a means of correction. Additionally, lengthening the loan periods has been a significant means to help people to cope with the paying off their loans.

The risk factors in paying off loans is clearly related to the borrower's economic position: the bigger the loans and the longer the loan periods, the more difficult it is to pay off the loan. Additionally, receiving social assistance prior to getting a loan as well as an increase in the amount of social assistance received affects negatively the prognosis for coping with the plan of instalments. In addition, the object of the loan has clearly significance for the success in paying off the loan: taking a loan to pay off previous loans or different kinds of overdue payments increases the risks. Long periods of unemployment or a short history of employment affect undisputedly the paying off loans.

Although – as was mentioned above – receiving social assistance increased the possibility of financial difficulties, the study indicated surprisingly that persons receiving social assistance managed to pay off their loans in general than persons who had not received social assistance.

The study demonstrated that the system of social lending is effective but it also stressed the importance to more carefully consider the granting of loans and monitoring of individuals. Merely assessing the borrower's ability to pay off the loan is not enough. It is also important to better assess the client's willingness to pay. Assessing the willingness to pay seems to be easier in smaller municipalities where the social workers are personally know their clients.

Key words: Poverty, loans, social exclusion

Alkusanat

Tässä raportissa tutkitaan sosiaalisten luottojen takaisinmaksupolitiikkaa. Tehtävä on tullut tarpeelliseksi ainakin kahdesta syystä. Sosiaalisen luotonuksen vaikuttavuus- ja kokonaisarviointitutkimuksen vaiheessa aineistot olivat vielä niin "nuoria", että luottojen lopullista takaisinmaksutapahtumaa voitiin seurata vain hyvin rajoitetun aineiston valossa: tuolloin vuoden 2001 alkupuolella vain 5,3 prosenttia lainojen takaisinmaksuohjelmista oli loppuun suoritettu. Luotettavampi takaisinmaksun arvioiminen päätettiin tästä syystä toteuttaa uudelleen, kunhan lainojen takaisinmaksuohjelmat olisivat ehtineet pitemmälle. Niin kuin tässä raportissa käy ilmi, tämän aineiston koontiin mennessä luottojen takaisinmaksuohjelmat olivat ehtineet päätökseen jo 39 prosentissa myönnettyistä lainoista.

Toinen syy tarkastella kysymystä liittyy vielä selvemmin järjestelmän niin sanottuun legitimitteetikysymykseen. Mikäli takaisin maksamattomien luottojen määrä kasvaa huomattavan suureksi, järjestelmän toimintaa on vaikea perustella.

Kysymyksessä on **tutkimuksellinen raportti**, vaikka käytänkin matkan varrella tutkimus-sanaa. Tämä rajaus siitä syystä, että en noudata tässä kaikkia tutkimuksen sääntöjä, en raportoi esimerkiksi merkitsevyyttä kuvaavia taulukoita liitteinä. Asiaan mielenkiintoa tunteva saa ne minulta erikseen pyydettäessä. En myöskään liitä lähdekirjallisuutta raportin loppuun. Viitataan lähteisiin "juoksevasti" sivujen alaviitteissä. Toivon näillä kevennetyn version ehdoilla mielenkiintoisia lukuhetkiä.

Kiitän kaikkia kuntien sosiaalisen luoton valmistelijoita, jotka taas kerran vaivojaan säästämättä toimittivat minulle mittavan tutkimusaineiston.

Helsingissä toukokuussa 2004

Juhani Iivari

SISÄLLYS

Tiivistelmä.....	3
Alkusanat.....	9
1 TUTKIMUKSEN TAUSTA.....	13
1.1 Seurantatutkimuksen tarve, aineisto ja tehtävä	14
1.2 Tutkimuksen toteutus	17
2 TAKAISINMAKSUOHJELMIEN TOIMINTA.....	18
2.1 Yleiset havainnot.....	18
2.2 Takaisinmaksuvaikeuksien syyt.....	21
2.3 Takaisinmaksu kaupungeissa	26
2.4 Yhteenveto maksuohjelmien toteutumisesta varhempaan tutkimukseen verrattuna ..	29
2.5 Maksuongelmien selittämisestä.....	31
2.6 Tekijät, joilla ei ollut vaikutusta takaisinmaksuun	32
3 SOSIAALINEN LUOTTO JA TOIMEENTULOTUKI	32
3.1 Sosiaalisen luotonuksen ja toimeentulotuen keskinäissuhteen arviointi hankkeen kehittelyvaiheessa.....	33
3.2 Laki sosiaalisesta luotonuksesta ja sosiaalisen luotonuksen oppaan ohjeet.....	34
3.3 Toimeentulotuki ja maksuohjelmien toteutuminen.....	37
3.4 Helsingin esimerkki.....	41
Yhteenveto	44

1 TUTKIMUKSEN TAUSTA

Sosiaalisen luototustoiminnan yleisen hyväksyttävyyden – ja kannattavuudenkin – kannalta keskeinen kysymys on luoton takaisinmaksun onnistuminen. Sosiaaliseen luototukseen liittyneet varhemmat evaluaatiotutkimuksen raportit¹ osoittivat, että sosiaalisen luototuksen asiakaskunta ja sen rakenne poikkeaa tavanomaisilla luottomarkkinoilla olevasta asiakaskunnasta. Sosiaalisen luoton hakijat ovat pienituloisia ja vähävaraisia. Lisäksi heidän maksuhäiriöhistoriansa kertoo usein vaikeuksista suoriutua erityyppisistä taloudellisista vastuista. Vaikeudet ovat voineet aiheutua joissain tapauksissa kulutuskäyttäytymiseen sisältyvästä riskinotosta, ja toisaalta elämäntilannemuutoksista, jotka ovat aiheuttaneet tulotason romahtamisen. Tämän vuoksi sosiaalisen luoton kohderyhmän luotottaminen on pankeille ja rahoitusyhtiöille riski, jota ei yleensä oteta edes välttämättä velkojen järjestelytarkoituksessa. Riskin ovat valmiita ottamaan vain kalliskorkoisia kulutusluottoja tarjoavat rahoitusyhtiöt, jos aina edes nekään. Luototuksen asiakaskunnan rakenteen ja maksuhäiriöhistorian perusteella on jo kokeilun alkuvaiheesta lähtien ollut selvää, että maksuongelmia tulee syntymään. On kuitenkin muistettava, ettei maksuongelmien syntyminen vielä välttämättä tarkoita koko lainan takaisinmaksun epäonnistumista ja luottotappion syntymistä.

Sosiaalisen luototuksen kokeilukuntia olivat Eura, Helsinki, Hämeenlinna, Kemi, Lahti, Lappeenranta, Tuusula ja Utajärvi. Sosiaalisen luototuksen loppuraportin (Iivari & Piirainen & Siltaniemi, 2002:1) mukaan selvästi eniten maksuvaikeuksissa olevia on ollut Kemissä ja Helsingissä. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että maksuvaikeuksien määrittelyn kriteeri on ollut varsin tiukka. Jo yhdenkin maksuerän laiminlyönti on tässä yhteydessä katsottu maksuvaikeudeksi. Lisäksi on huomattava, että maksuvaikeuksissa olevien määrä ei myöskään kerro siitä, kuinka moni lopulta jättää luottonsa kokonaan maksamatta.

Muissa kokeilukunnissa takaisinmaksu oli loppuraportin mukaan toiminut paremmin. Maksuvaikeuksissa – mukaan lukien irtisanotut ja kokonaan maksamatta jääneet – olevia oli näissä kunnissa 8,8 prosenttia. Lainansa kokonaan maksamatta jättäneitä oli kunnissa – Helsinkiä lukuun ottamatta – vain vajaat prosentin verran.

Kuva sosiaalisten luottojen takaisinmaksun onnistumisesta oli ristiriitainen. Epävarmuutta lopputuloksen osalta aiheutti myös se, että kokeilun alkuvaiheessa ei voitu saada täsmällistä tietoa siitä, mikä vihdoin tulee olemaan lopullinen luottotappio, sillä erilaisten takaisinsaanto-, maksuohjelman muutosten ja takaisinmaksun lykkäysten sekä perintätoimien tulokset eivät olleet vielä nähtävissä.

Takaisinmaksuongelmien syntyessä niin tavanomaisissa kuin sosiaalisissa luotoissakin on periaatteessa aina mahdollisuus maksuohjelmamuutoksiin, joiden avulla voidaan päästä hetkellisten takaisinmaksuvaikeuksien yli. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että asiakas maksaa esimerkiksi jonain kuukautena ainoastaan korkoja tai saa vapaakuukauden. Maksuohjelma-muutos voi tarkoittaa myös lainan takaisinmaksuajan pidentämistä. Vasta sen jälkeen, kun maksuohjelmamuutoksillakaan ei päästä ratkaisuun ja luotto jää maksamatta, tulevat kyseen perintätoimet. Varsinaisista luottotappioista voidaan puhua vasta sen jälkeen, jos perintä-

¹ Iivari, Juhani – Piirainen, Keijo – Siltaniemi, Aki: Sosiaalinen luototus - toteutus ja ratkaisut. Sosiaalisen luototuksen evaluaatiotutkimuksen raportti I. Stakes, raportteja 258, 2000.

Iivari, Juhani – Piirainen, Keijo – Siltaniemi, Aki: Sosiaalinen luototus - vaikuttavuus ja kokonaisarviointi. Sosiaalisen luototuksen evaluaatiotutkimuksen raportti II. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:1.

toimet osoittautuvat tehottomiksi ja näyttää siltä, että asiakkaalla ei ole pidemmälläkään aikavälillä mahdollisuuksia suoriutua luoton takaisinmaksusta.²

Aineisto itsessään asettaa rajoituksia takaisinmaksupolitiikan seurannalle. Esimerkiksi luottomäärärahojen maksimikiertoaika³ on viisi vuotta, jos luottoja maksetaan maksuohjelmien mukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi vuonna 2000 myönnettyjen lainojen takaisinmaksun onnistuminen tiedetään kokonaisuudessaan tarkasti vasta vuonna 2006, mikäli maksuohjelmia ei muuteta pidemmiksi tänä aikana. Vielä tämänkään jälkeen lopullisia luottotappioita ei tiedetä tarkasti, koska perintätoimet voivat joissain tapauksissa kestää hyvinkin pitkään.

Varhemmissa tutkimuksissa täsmällisempiä tietoja luoton tuksen aiheuttamista kustannuksista voitiin esittää vuoden 1999 lopusta vuoden 2001 alkupuoleen saakka eli noin kahden vuoden ajalta. Näissä arvioissa kuitenkin valtaosaa luotoista oli maksettu takaisin korkeintaan reilu vuosi. Rekisteriaineiston perusteella vuoden (tai alle) lainoja oli noin kahdeksan prosenttia ja kahden vuoden laina-ajalla 22 prosenttia. Korkeintaan vajaata kolmasosaa lainoista voitiin arvioida takaisinmaksun onnistumisen kannalta. Tältäkin osin tarkastelu vinoutui lyhyisiin lainoihin.

Sosiaalisessa luotossa velkaan liittyvä luottamussuhde on erilainen kuin tavallisissa veloissa, koska luoton hakijan aikaisempi velkahistoria ei anna useinkaan kovin vahvoja perusteita olettaa luoton takaisinmaksun sujuvan moitteettomasti. Ei ole myöskään oletettavaa, että asiakas sitoutuisi sosiaaliseen luottoon sen vahvemmin kuin aikaisempiinkin luottoihin vain sen vuoksi, että kyseessä on laina, jota kutsutaan sosiaalseksi luotoksi. Tämän vuoksi tavallista luottoon liittyvää kontrollia tiukempi kontrolli ja matalampi puuttumiskynnys nähtiin arviointitutkimuksessa perustelluksi. Löytyykö tälle havainnolle nyt lisävahvistusta?

1.1 Seurantatutkimuksen tarve, aineisto ja tehtävä

Sosiaalisten luottojen takaisinmaksupolitiikan toimivuutta on tarpeen tutkia jo siitä syystä, että varhempi tutkimus perustui "liian nuoreen" ja rajalliseen aineistoon. Mutta jo nämä aineistot tuottivat kiinnostavia hypoteeseja takaisinmaksuun vaikuttavista tekijöistä. Voitiin esimerkiksi varovaisesti sanoa, että kun luotto oli keskimääräistä suurempi ja kun se kohdistui vanhojen velkojen hoitoon, ennuste luoton takaisinmaksuongelmista ja sen totaalisesta laiminlyömisestä kasvoi. Toinen havainto liittyi lainan käyttötarkoituksen ja takaisinmaksun yhteyteen: Maksuohjelmaa muuttaneiden ja lainansa takaisinmaksun kokonaan laiminlyöneiden luoton käyttötarkoitus painottui muiden lainojen maksamiseen ja rästivelkojen hoitoon. Kiinnostavaa oli myös se, että maksuajan pituus ei ollut millään tavalla merkitsevä selittäjä. Muun muassa näitä kysymyksiä on nyt mahdollista tarkastella lähemmin, kun maksupolitiikkaa on seurattu pidemmällä aikavälillä.

Alustavat tulokset synnyttivät myös paikallista keskustelua: Takaisinmaksutoiminnan onnistuminen/epäonnistuminen kiinnitti huomiota kokeiluhankkeeseen liittyvän loppuraportin ilmestymisen aikoihin erityisesti Helsingissä. Suurehkoista takaisin maksamisen epäonnistumi-

² Tätä muistuttavasta prosessista on kysymys myös tuomioistuinten velkajärjestelyohjelmien toteuttamisessa.

³ Luottomäärärahojen kiertoajalla tarkoitetaan tilannetta, jossa myönnetyn määrärahan pitäisi palautua kokonaan takaisin.

sista johtuen tehtiin aiheeseen liittyen muun muassa valtuustokysely, ja Helsingin sosiaalivirasto velvoitettiin tekemään Helsinkiä koskeva erillinen selvitys ongelmasta.⁴ Myös muiden kokeilukuntien osalta haluttiin tätä kysymystä seurata erikseen jatkossakin.

Kuntiin kokeilun alusta saakka muodostunut asiakasrekisteriaineisto päivitettiin syyskuun 1999 alusta (jolloin kokeilu käynnistyi) syyskuun 30 päivään 2003 saakka kertynein tiedoin kaikkine muuttujineen niin, että erityyppisiä takaisinmaksun toteutumaa selittäviä tekijöitä voidaan ottaa mukaan analyysiin. Tutkimuksen tehtävässä kiinnitetään huomiota erityisesti viiteen indikaattoriin, joilla voidaan välittömästi arvioida takaisinmaksupolitiikan toteutumista. Nämä osoittajat ovat:

- a) takaisinmaksun totaalinen laiminlyönti,
- b) takaisinmaksun myöhästyminen,
- c) tarve laina-aikojen pidentämiseen,
- d) vapaakuukausien myöntäminen ja
- e) uuden sosiaalisen luoton myöntäminen vanhan maksamiseen.

Näitä takaisinmaksun indikaattoreita selitetään lainamäärällä, laina-ajalla, velkaisuudella, toimeentulotuen käytöllä, sosiaalisten tukien varassa elämisellä, työelämäkytkennöillä (työssäoloaika/työttömyysaika), lainoituksen kohteella; samoin tarkastellaan miten sellaiset demograafiset muuttujat kuten ikä, sukupuoli, siviilisäätty ja sosioekonominen asema selittävät takaisinmaksun toimivuutta.

Tutkimuksessa tarkastellaan lyhyesti myös sitä, miten maksuohjelmien toiminta on uudessa mittauksessa muuttunut verrattuna kokeiluvaiheen mittaukseen.

Sosiaalisten luottojen suhde toimeentulotukeen tulee tässä tutkimuksessa erityisen tarkastelun kohteeksi monestakin syystä: ensinnäkin jo kokeilun alkuvaiheen ohjeissa kiinnitettiin huomiota siihen, että sosiaalisella luotolla ei saa korvata asiakkaan oikeutta viimesijaiseen toimeentulon turvaan. Toiseksi, sosiaalisesta luototuksesta annettua lakiehdotusta eduskunnassa käsiteltäessä sosiaali- ja terveysvaliokunta korosti omassa mietinnössään (StVM 36/2002), että lain toimeenpanossa tulee kohdistaa erityistä ohjeistusta ja seurantaa sosiaalisen luototuksen ja toimeentulotuen väliseen suhteeseen. Kolmanneksi, kun eduskunnassa hyväksyttiin laki sosiaalisesta luototuksesta, säädettiin laissa (10 §) erikseen muun muassa siitä, että "henkilön oikeutta saada toimeentulotukea ei voida rajata tai tuen määrää alentaa sen vuoksi, että hänellä olisi mahdollisuus saada sosiaalinen luotto". Neljäs syy kiinnittää asiaan huomiota liittyy epäilyksiin, että sosiaalisella luotolla kuitenkin korvattaisiin edellä mainittu henkilön oikeus. Samalla takaisin maksamattomia sosiaalisia luottoja on vaadittu muutettavaksi toimeentulotueksi.

Aineisto koottiin kokeilutoiminnan alkuaajasta lähtien, jotta maksuohjelmia voitiin seurata riittävän pitkältä aikaväliltä. Aineistot ovat Helsinkiä lukuun ottamatta niin sanottuja totaaliaineistoja. Tämä luonnollisesti lisää aineiston luotettavuutta ja edustavuutta. Helsingin kohdalla kysymys on tilastointimenetelmien erilaisuudesta johtuen 234 tapauksen otoksesta vuosilta 2001 ja 2002.

⁴ Teija Isomursu ja Eeva-Maria Nissilä (2002): Sosiaalisen luototuksen takaisinmaksuvaikeudet, Laurea-ammattikorkeakoulu, Espoo-Instituutti.

Tämä tarkoittaa, että Helsingissä aineistoon saatiin koodattua 25 prosenttia Helsingin 937 tapauksesta. Kuitenkin sellaiset tekijät kuten luottojen lukumäärä, niiden euromäärä, takaisin maksetut ja maksamatta jättäneet koottiin Helsingistä erikseen 30.9.2003 mennessä yhtenäiseen vertailuun muiden kokeilukuntien kanssa. Tämä näkyy tuonnempana taulukossa 2.

Kaiken kaikkiaan tilastollisiin ajoihin saatiin kokeilukunnista 936 tapausta, joiden kunnittainen jakauma on seuraava.

Taulukko 1. Kuntien tuottamat tilastotapaukset

Kunta	Tapauksia	Prosenttia
Eura	58	6,2
Hämeenlinna	112	12
Lappeenranta	50	5,3
Tuusula	108	11,3
Kemi	255	27,2
Lahti	121	12,9
Helsinki ⁵	234	25
Yhteensä	936	100

Varhempaan arviointiin eli kokeilun kokonaisevaluaation tilanteeseen nähden tutkimusasetelma on nyt muuttunut myös huomattavasti luotettavammaksi, sillä tuolloin kokonaan lainansa suorittaneita oli vain viisi prosenttia myönnettyistä. Tässä uudessa aineistossa maksuohjelmansa päättäneitä on kaikkiaan jo 39 prosenttia myönnettyistä.

Analyysimenetelminä käytetään suoria jakaumia, tilastollista luokittelua ja khii²-merkitsevyystestejä. Lisäksi kokeilukuntien sosiaalisen luototuksen päätoimijat (kehittämistiimin jäsenet / luototuksen valmistelijat) ovat kommentoineet aineistoa sosiaali- ja terveysministeriössä 11.12.2003 pidetyssä arviointikokouksessa sekä eräiden kuntien edellä mainitut päätoimijat vielä tämän jälkeenkin.

⁵ Helsingin kohdalla käy niin, että sieltä tutkimukseen tulevat tapaukset muodostavat 25 prosenttia sekä Helsingin tapauksista että tutkimuksen datasta.

1.2 Tutkimuksen toteutus

Tutkimuksen toteuttamisaika oli lokakuun 1. päivästä 2003 helmikuun 17. päivään 2004. Tutkimuksen aineisto tuli toimittaa Stakesiin kaikista kokeilukunnista ("NOVO-GROUP-kunnat" Eura, Hämeenlinna, Tuusula, Lappeenranta ja Kemi sekä "Excel-kunnat" Helsinki, Lahti ja Utajärvi) syyskuun loppuun mennessä. Utajärven vähäisen luototettujen määrän (3 henkilöä) johdosta tilastoaineistoa ei koottu, vaan kuvaus tapauksista saatiin erikseen kirjallisena.

Aineiston toimittamiseen sisältyi lukuisia ongelmia, jotka viivästyttivät tutkimuksen käynnistämistä ja valmistumista. Eräissä kaupungeissa oli suuria vaikeuksia saada erityisesti myönnettyjen lainojen, takaisinmaksun toteutumisen ja maksukuukausien asianmukaiset tiedot. Näitä jouduttiin tarkistamaan erikseen puhelimitse ja/tai pyytämään erikseen sähköpostitse ja lopulta osa aineistosta jouduttiin koodaamaan manuaalisesti. Aineistot saatiin SPSS-dataksi koodattuna vihdoin joulukuun 2003 alkupuolella, jolloin aineiston käsittely ja ajot saattoivat alkaa.

Kunnat kehittivät sosiaalisen luototuksen seurantajärjestelmää tutkimuksentekohetkellä niin, että jatkossa voidaan saada valtakunnallisesti kerättävää tietoa sosiaalisen luototuksen toteutumisesta paremmin kuin tällä hetkellä.

2 TAKAISINMAKSUOHJELMIEN TOIMINTA

2.1 Yleiset havainnot

Taulukko 2. Sosiaaliset luotot kunnissa ja luottojen takaisinmaksun toteutuminen 30.9.2003 mennessä

Kunta	Myönne- tyt kpl	Myönne- tyt €	Myönne- ty luottoa keskimää- rin €	Kokonaan takaisin maksettu kpl	Jäti kokonaan tai osan takaisin maksamatta %	Luottotappio €	Luottotappio lainakannasta %	Maksu tulee myöhässä %	Maksuohjelmia pidenne- ty %	Myönne- ty vapaakuukausia %	Uusi laina sosiaalisen luoton takaisinmaksuun %	Korkotuotto €
Lahti	121	343 215	2836	50	3,4	12 304	3,6	6,9	48,7	15,5	0	18 600
Helsinki	937	3 895 634	3664	240	10,3	101 337	2,6	29,5	1,0	8,1	2,3	179 707
Eura	58	105 896	1825	16	1,8	2 166	2,0	26,3	31,0	12,3	1,8	4 527
Kemi	255	345 937	1356	79	0,8	748	0,2	8,8	10,0	2,8	2,8	13 894
Tuusula	106	276 728	2610	32	7	7 784	2,8	10	7,1	5	2	11 107
Lappeen- ranta	50	127 256	2545	18	12,2	5213	4,1	12,2	16,0	2	0	9098
Hämeen- linna	112	162 038	1446	80	11,1	4217	2,6	3,7	17,3	4,6	0	6 316
Utajärvi	3	16 987	5662	2	0	0	0	0	0	0	0	889
Yhteen- sä	1642	5 273 691	2570	517		133 769						244 138
%					6,1		2,5	15,1	14,8	6,9	1,4	

Sosiaalisten luottojen kokeilun käynnistämisestä alkaen aina 30.9.2003 mennessä luottoja oli myönnetty kaikkiaan 1 642 kappaletta ja lähes 5,3 miljoonaa euroa. Näistä suurin osa muo-

dostuu Helsingin myöntämistä luotoista, joita oli noin 3,9 miljoonaa euroa eli kaksi kolmasosaa kaikista myönnettyistä luotoista. Luottoa oli keskimäärin myönnetty 2 570 € ja luottojen mediaani oli 1 800 euroa. Näissä luvuissa ei ole tapahtunut oleellista muutosta kokeilun alkuvaiheen arvoihin – paitsi, että Helsingissä on ryhdytty myöntämään jonkin verran enemmän isompia luottoja.

Pienimmät luotot oli keskimäärin myönnetty Kemissä (1 356 €) ja Hämeenlinnassa (1 446 €). Suurimmat luotot oli – ehkä yllättäen – myönnetty Utajärvellä, jossa luoton keskiarvo oli 5 662 €. Pienin yksittäinen luotto taas oli 168 ja suurin 9 587 euroa.

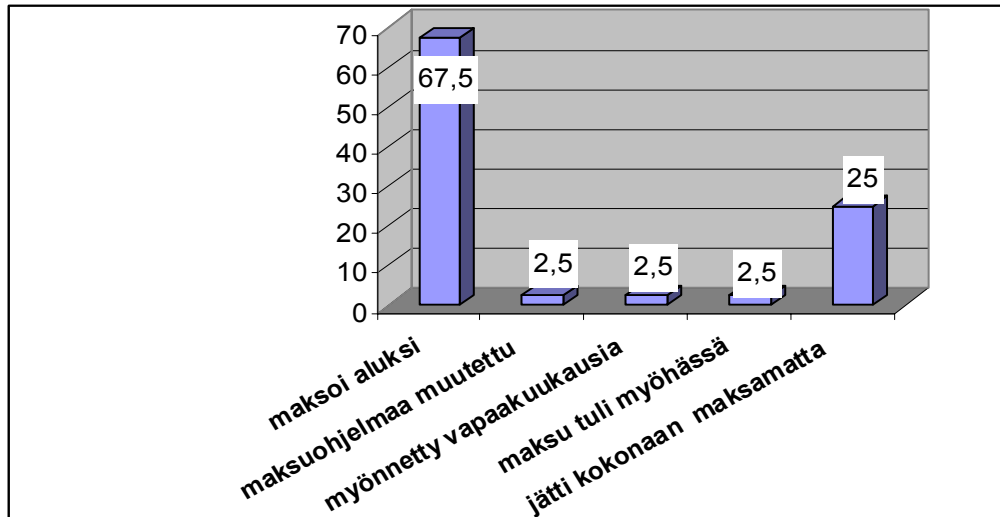
Se, että Utajärvellä oli myönnetty keskimäärin selvästi muita kuntia suuremmat luotot, selittyy sillä, että Utajärvellä on kaikkiaankin vuosien kuluessa myönnetty vain kolme luottoa "tosi tarpeeseen". Pienempien luottojen hakijoille sen sijaan on annettu talousneuvontaa ja avustettu maksuvaikeuksissa olevien kuntalaisten selviytymistä maksuistaan "kädestä pitäen": Luottoja käsittelevä sosionomi on käynyt paikan päällä kodeissa henkilökohtaisesti suunnittelemassa taloutta laskujen ja muiden menojen osalta niin, että talous saatetaan kestäväälle pohjalle.

Vuoden 2003 syyskuun loppuun mennessä luottoja oli ehditty maksaa kokonaan takaisin 517 kappaletta eli noin kolmasosassa myönnettyistä.

Kaikista luoton saaneista luottonsa kokonaan maksamatta on jättänyt 6,1 prosenttia. Tämä on siis jonkin verran enemmän kuin ensimmäisessä mittauksessa todettu 5 prosenttia, mutta kutakuinkin sitä luokkaa, jonka loppuraportin kirjoittajat "ennustivat" maksamattomia lopulta tulevan olemaan. Luottotappio lainakannasta oli 133 796 euroa eli 2,5 prosenttia. Lainansa myöhässä maksavien osuus on kaikkiaan 15,1 %, maksuohjelmaa on pidennetty 14,8 prosentin kohdalla ja vapaakuukausia myönnetty 6,9 %:lle. Uuden sosiaalisen luoton on saanut 1,4 % lainan saajista.

Maksamatta jättäneet eivät olleet totaalisesti maksamatta jättäneitä, vaan usein he olivat saataneet maksaa lainaansa takaisin pitkäänkin, mutta sitten syystä tai toisesta lopettaneet takaisinmaksun. Varsinaisiin maksuvaikeuksien syihin palataan tuonnempana.

Kuvio 1. Maksamatta jättäneiden maksuhistoria⁶ (N=40)



Maksamattomista kolme neljäsosaa oli aluksi maksanut lainaansa takaisin suunnitelman mukaan, maksuohjelmia oli muutettu, myönnetty vapaakuukausia tai maksu tuli myöhässä 2,5 prosentin kohdalla kussakin ryhmässä. Sellaisia lainansaaajia, jotka eivät olleet suorittaneet takaisin erääkään, oli maksamattomissa vain 25 prosenttia. Kaikista lainansaaajista totaalisesti lainansa takaisinmaksun (ei maksanut erääkään) laiminlyöneitä oli vain 1,5⁷ prosenttia lainansaaajista.

Muuan keskeinen legitimizeettikysymys on ollut sosiaalisen luototuksen suunnitteluvaiheesta lähtien sen mahdolliset vaikutukset kuntatalouteen, kysymys, jota tässä ei tutkimuksen rajoituksesta johtuen ollut mahdollista tarkastella lähemmin. Eräs harvoista yksinkertaisista ja suoraan laskettavista suureista on luonnollisesti se saldo, joka lainoituksesta jää kunnan käteen kun luottojen maksimikiertoaika on umpeutunut ja katsotaan takaisinmaksun kertymä, tappiot ja **korkotuoton vaikutus** kassatilanteeseen. Kaikkien luottojen osalta tätä laskutoimitusta ei vielääkään voida toteuttaa, sillä esimerkiksi viiden vuoden maksimikiertoajalla vuonna 2000 myönnettyjä luottoja voidaan tarkastella vasta vuonna 2006. Tarkasteluun voidaan liittää toinenkin varaus ja se on korkotuoton arvioiminen tappioiden kompensoijana. Korkohan on tiukasti ottaen vain rahan hinta. Niin tai näin, tämän selvityksen arvioissa korkotuottoa tarkastellaan kuitenkin myös "kassatilanteen korjaajana".

Taulukosta 2 nähdään, että korkotuotot ovat kaikkiaan olleet 244 138 euroa, mikä on lähes kaksinkertainen summa luottotappioihin verrattuna.⁸ Yleisesti voidaan sanoa, että korkotuotot ovat kompensoineet kaikissa kunnissa mahdolliset luottotappiot selvästi. Lahdessa, Tuusulas-

⁶ Tässä laskelmassa eivät ole mukana kaikki taulukossa 2 todetut maksamattomat, sillä Helsingin maksamattomista puuttuu tässä valtaosa; Helsingin aineistosta saatiin tilastoon mukaan 25 prosenttia, kuten edellä todettiin.

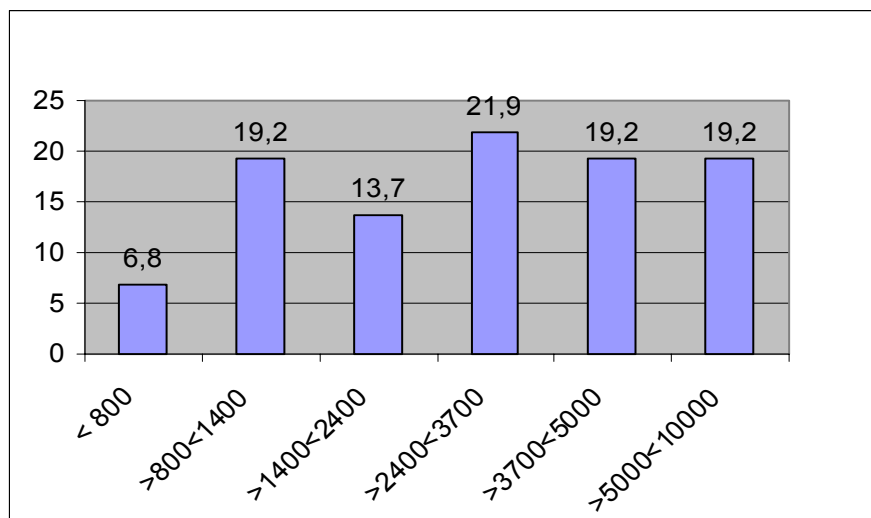
⁷ Edellä kuviossa 1 maksamatta jättäneiden N=40, tässä prosenttiosuus on laskettu aineiston kaikista maksamatta jättäneistä. Kuvion 1 N=40 muodostui pienemmäksi taulukoinnin aiheuttamien puuttuvien tietojen vuoksi.

⁸ Lainan korkona on käytetty 12 kuukauden euriborkorkoa, joka jää alle viitekoron.

sa ja Hämeenlinnassa korkotuotto on ollut noin 1/3 suurempi kuin luottotappiot, Helsingissä ja Lappeenrannassa lähes kaksinkertaiset ja Eurassa ja Kemissä kaksinkertaiset luottotappioihin verrattuna. Helsingissä rahamäärä on tuntuvin, sillä korkotuottoja on 78 000 euroa enemmän kuin kokonaan maksamattomia lainoja. Itse asiassa Helsingissä korkotuotot kompensoivat luottotappiot niin mittavin euromäärin, että sosiaalisten luottojen osalta voitaneen puhua myös merkittävästä taloudellisesta järjestelmän kustannuskompensatiosta.

2.2 Takaisinmaksuvaikkeuksien syyt

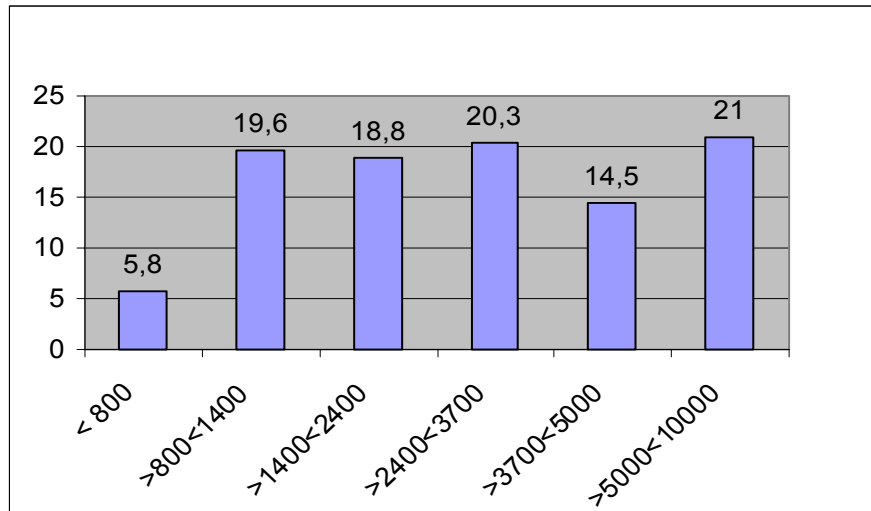
Kuvio 2. Lainan maksamatta jättäneiden prosenttiosuus lainan määrän mukaan (N=56/913)⁹



Lainan määrä ei selitä johdonmukaisesti lainan takaisinmaksua. Lainansa maksamatta jättäneiden osuus on joka tapauksessa suurempi suurissa lainoissa. Pienissä, alle 800 euron lainoissa maksamatta jättäneiden osuus on 6,8 %, kun se suuremmissa luotoissa pysyttelee 20 prosentin tasolla.

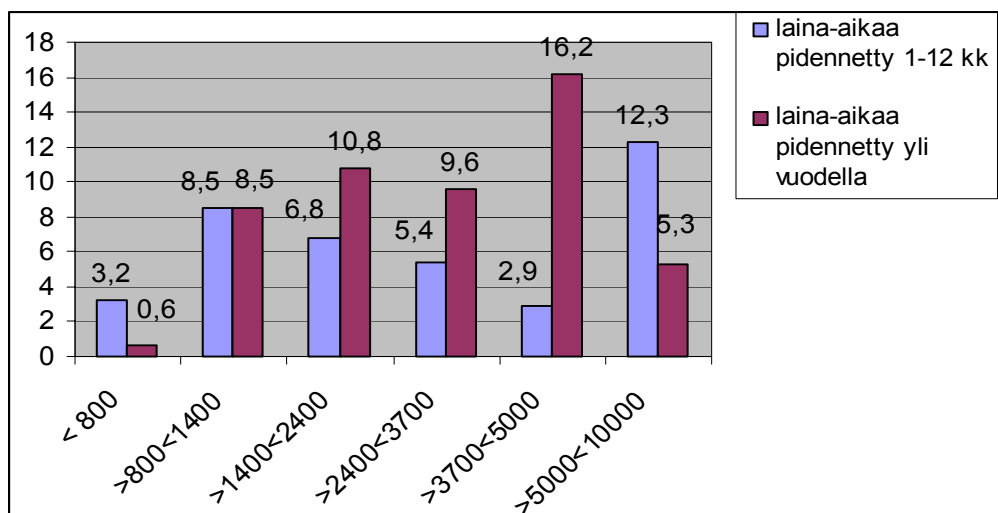
⁹ Suluissa oleva ensimmäinen luku tarkoittaa aina tarkastelun kohteena olevaa osajoukon N:ää ja toinen luku koko havaintojoukon N:ää. Näin myös jatkossa.

Kuvio 3. Lainaa myöhässä maksavien prosenttiosuus lainan määrän mukaan (N=138/914)



Sama kehitys, mikä näkyi takaisinmaksamattomuudessa lainan määrän kasvaessa, havaitaan myös **maksun myöhässä tulemisessa**, jossa alle 800 euron lainoista myöhässä tulevien osuus on 5,8 %, mutta suuremmissa luotoissa tämä osuus on jo 20 prosentin tasolla.

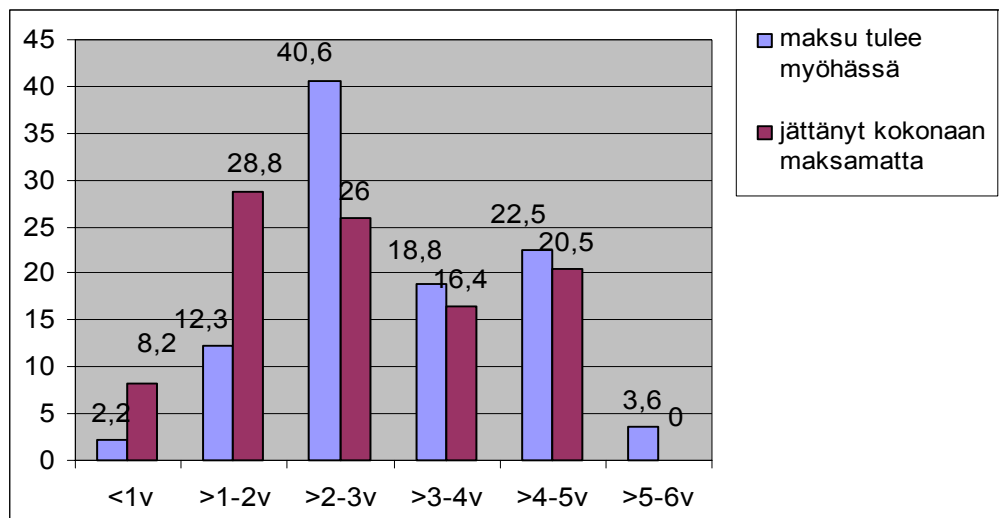
Kuvio 4. Laina-aikaa pidentäneiden prosenttiosuus lainan määrän ja pidennetyn ajan mukaan (N=136/919)



Lainan suuruus näyttää selittävän jonkin verran myös **tarvetta laina-aikojen pidentämiseen**. Kun laina-aikaa on pidennetty 1 – 12 kuukautta alle 800 euron lainoissa 3,2 %:ssa tapauksista, on vastaava toimenpide suoritettu 5 000 – 10 000 euron lainoissa jo 12,3 %:ssa luottoja. Lai-

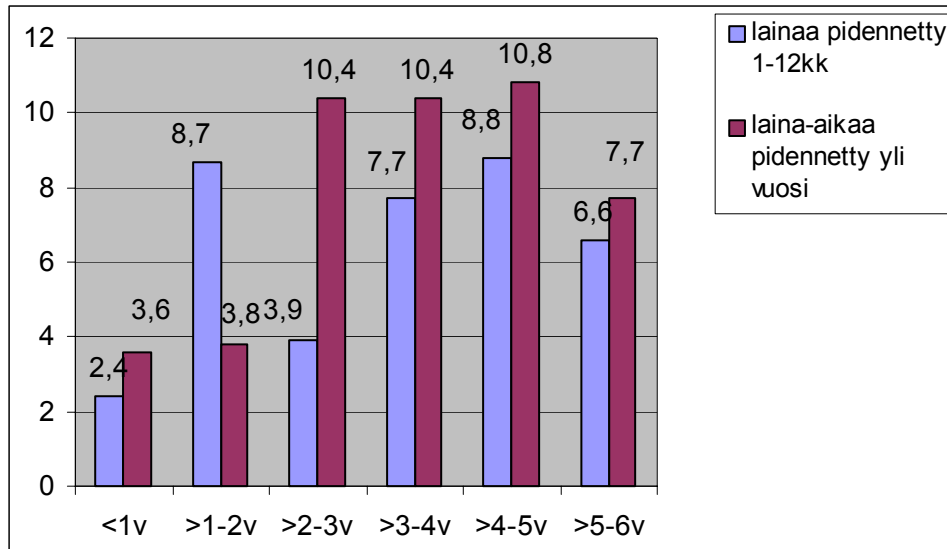
nan suuruus ei kuitenkaan sinänsä selitä johdonmukaisesti tarvetta alle vuoden mittaisiin lainan takaisinmaksuajan pidentämisiin. Yli vuodella pidennettyjä on alle 800 euron lainoissa vain 0,6 %, mutta 3 700 – 5 000 euron lainoissa jo 16,2 % tapauksista. Tässä kehitys ei kuitenkaan ole täysin lineaarinen, sillä 5 000 – 10 000 euron lainoissa yli vuoden pidennyksen saaneiden osuus laskee 5,3 %:iin. Tässä selittäjäksi tulee kuitenkin lainan kesto: mitä suuremmasta lainasta on kysymys, sitä pitempi on sen maksuaikakin, joten tässä tutkimuksen vaiheessa, jossa pitkät lainat ovat suurelta osin maksuohjelmassa alkuvaiheessa, tarvetta pidentämiselle ei ole vielä osoitettu.

Kuvio 5. Takaisinmaksun toteutuminen laina-ajan mukaan (N=194/913)



Laina-ajan pituudella on tilastollista merkitsevyyttä luoton takaisinmaksun onnistumiseen. Maksu tulee useimmiten myöhässä silloin kun luoton takaisinmaksuohjelman kesto on 2 – 3 vuotta. Laina-ajan pituus ei kuitenkaan näytä näin selkeästi vaikuttavan lainan maksamatta jättämiseen. Sen sijaan tarve pidentää laina-aikaa näkyy selvästi riippuvan luoton takaisinmaksuajan pituudesta, kuten seuraavassa havaitsemme.

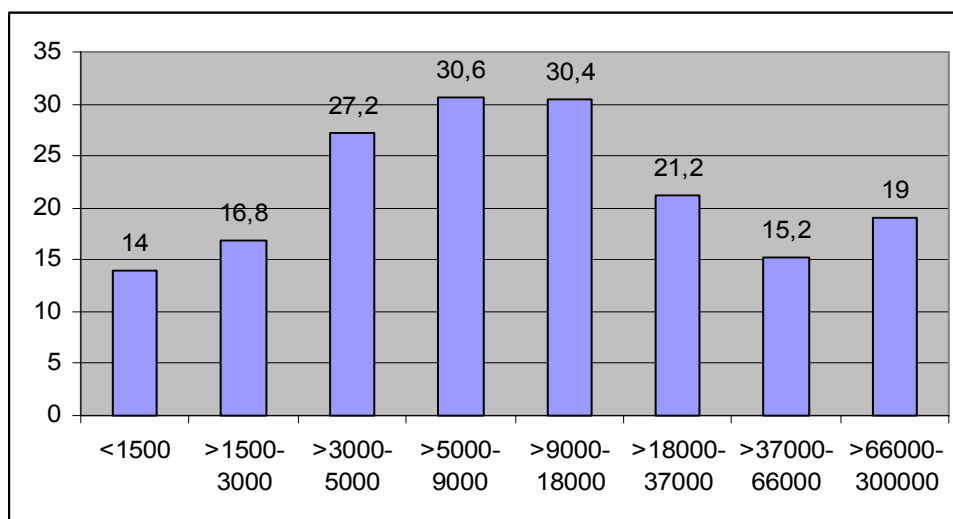
Kuvio 6. Laina-ajan pidentämistarpeen prosenttiosuus lainan alkuperäisen maksuajan mukaan (N=136/913)



Kun laina-aika on alle vuosi, laina-aikaa on pidennetty 1 – 12 kuukautta 2,4 %:ssa tapauksista ja vastaavasti laina-aikaa on pidennetty yli vuosi 3,6 %:ssa tapauksista. Kun laina-aika sen sijaan on 4 – 5 vuotta, laina-aikaa on täytynyt pidentää yli vuodella jo 10,8 %:ssa tapauksista. Kaikista laina-ajan pidentämisistä yli vuodella 31,6 % kohdistuu lainoihin, joiden takaisinmaksuaika on 2 – 3 vuotta ja 25 % yli vuodella pidentämisistä kohdistuu lainoihin, joiden takaisinmaksuaika on 3 – 4 vuotta ja 21,1 % näistä pidennyksistä kohdistuu lainoihin, joiden luottoaika on 4 – 5 vuotta. Se, että tarve laina-ajan pidentämiseen näyttäisi laskevan jonkin verran laina-ajan pidentyessä selittyy sillä, että pitkäaikaisia lainoja ei vielä tutkimusta tehtäessä "ole ehditty maksaa riittävän pitkään", kuten edellä todettiin. Voitaneen tehdä kohtalaisen luotettava päätelmä, että pitkäaikaisissa luotoissa ongelmat tulevat eteen, mitä pitemmälle maksuohjelma etenee. Sama kehityskulku on havaittu tuomioistuinten velkajärjestelyohjelmissä.¹⁰

Sosiaalisen luoton saaneen hakijan **velan määrällä** ei sinänsä ollut merkitystä velan takaisinmaksupolitiikkaan siinä mielessä, että se olisi vaikuttanut luoton maksamattomuuteen, mutta velan määrällä on kyllä selvästi tilastollista merkitsevyyttä laina-aikojen pidentämistarpeeseen.

¹⁰ Ks. esim. Iivari & Heinonen: Velkajärjestely vai sovittelu? Ylivelkaantuneiden selviytyminen eri järjestelmissä - eräitä keskeisiä erottavia piirteitä. Stakes, tutkimuksia 81. Gummerus, Saarijärvi 1997, s. 127.

Kuvio 7. Laina-ajan pidentämistarve velan määrän mukaan (N=121/538)

Kun luotonsaajan velat (asunto-, kulutus- jne.)¹¹ ovat alle 1 500 euroa, laina-aikaa on pidennetty 14 prosentissa lainoista. Tarve lainan pidentämiseen kasvaa lähes johdonmukaisesti aina 9 000 – 18 000 euron velkojen omaavien luoton saajien ryhmiin saakka. Tämän suuruusluokan velkoja omaavat ovat joutuneet 30 prosentissa lainansaajista pidentämään sosiaalisen luoton takaisinmaksuaikojaan. Kun velat ovat vielä tästäkin suuremmat, sosiaalisen luoton takaisinmaksuaikoja on täytynyt pidentää keskimäärin viidesosassa tapauksista.

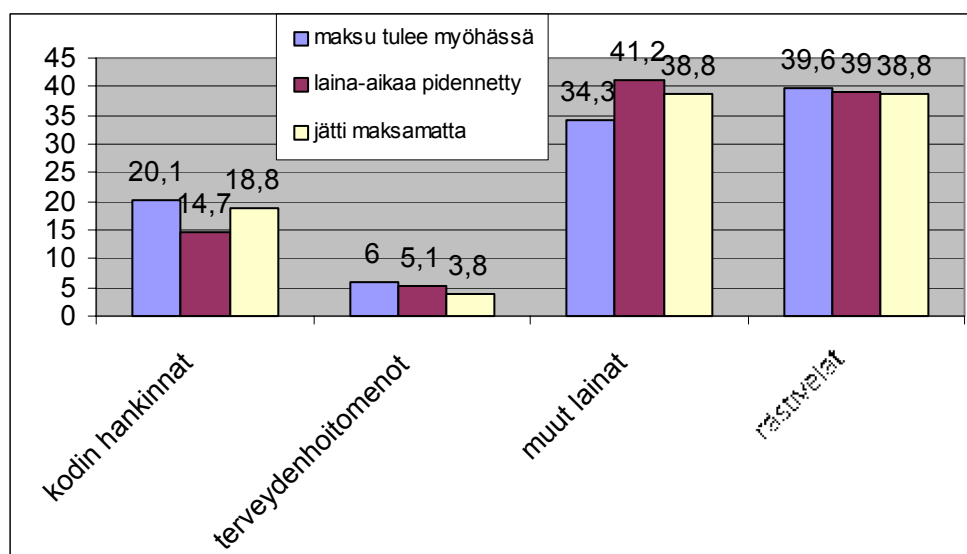
Tarkemmin katsottaessa laina-aikaa on pidennetty 1 – 12 kuukautta 7 %:ssa ja yli vuodella niin ikään 7 %:ssa tapauksista. Kun velat ovat kasvaneet 9 000 – 18 000 euron suuruusluokkaan, laina-aikaa on täytynyt pidentää 1 – 12 kuukautta jo 19 %:lla luoton saajista. Laina-ajan pidentämistarve 1 – 12 kuukaudella ei kuitenkaan kehity lineaarisesti velan kasvaessa. Sen sijaan laina-ajan pidentämistarve yli vuodella kasvaa sitä suuremmaksi, mitä suuremmat velat luoton saajalla on ollut luottoa hakiessaan. Kun velkaa on ollut 66 000 – 305 000 euroa, sosiaalisen luoton laina-aikaa on täytynyt pidentää yli vuodella jo 19 %:ssa tapauksista (kuvion 7 viimeinen pylväs muodostuu yksinomaan näistä tapauksista).

Takaisinmaksun toteutumista tarkasteltiin myös erilaatuisten **yhteiskunnan tukien varassa elävien kohdalla**. Tässä eroteltiin eläkkeellä olevat sekä kuntoutustuella, kuntoutusrahalla, sairauspäivärahalla ja työttömyysturvalla elävät. Lisäksi työttömät jaettiin alle puoli vuotta, puolesta vuodesta vuoteen ja yli vuoden työttömänä olleisiin. Myös opiskelijat listattiin tähän ryhmään. Näihin ryhmiin kuului luotonsaajista 448 henkilöä eli 48 prosenttia tämän aineiston kaikista luoton saajista.

¹¹ Nämä kotitalouden muut velat eivät ole hoitamattomia velkoja, vaan ne otetaan huomioon sosiaalista luottoa maksettaessa. Sosiaalista luottoa on voitu myöntää akuuttiin hankintaan tai kalliin kulutusluoton maksamiseen samalla kun on varmistettu, että esimerkiksi asuntovelka tulee hoidetuksi normaalissa järjestyksessä.

Tarkastelussa havaittiin, että kuvatussa elämäntilanteessa elävistä nimenomaan yli vuoden työttömänä olleet erottuivat erityisesti siinä, että heidän kohdallaan laina-aikaa oli täytynyt pidentää 1 – 12 kuukautta 39,3 %:ssa ja yli vuodella 24,2 %:ssa tapauksista. Työssäolon kes-
ton merkitys näkyi myös jossain määrin takaisinmaksutoiminnan onnistumisessa: ei lainkaan työkokemusta omaavien osuus oli 15 % ja alle vuoden työssä olleiden osuus oli 18,8 % niistä, jotka jättivät lainansa kokonaan maksamatta. Nämä osuudet ovat lähes pääsääntöisesti suu-
remmat kuin pitemmän työhistorian omaavien kohdalla.

Kuvio 8. Lainan takaisinmaksun onnistuminen lainan kohteen mukaan (N=918)



Luoton kohteella näyttää myös olevan selvä yhteys luoton takaisinmaksun onnistumiseen. Rästivelkoihin ja muiden lainojen takaisinmaksuun sosiaalisen luoton saaneet henkilöt myö-
hästelevät maksuissaan selvästi useammin kuin terveydenhoitomenoihin tai kodin hankintoi-
hin luottonsa saaneet. Sama kehityspiirre korostuu laina-aikojen pidentämistarpeen kohdalla.
Myös luottonsa kokonaan maksamatta jättäneiden ryhmässä rästien ja muiden luottojen mak-
samiseen sosiaalisen luoton saaneet lyövät muihin tarkoituksiin lainansa saaneita selvästi use-
ammin laimin takaisin maksamisen.

2.3 Takaisinmaksu kaupungeissa

Luottojen takaisinmaksupolitiikka on yksi keskeisimmistä sosiaalisen luoton tuksen legitiimi-
teettikysymyksistä. Tässä asiassa kaupunkien välillä havaittiin edellä viitatussa luototututki-
muksen kokonaisevaluuatiassa suuria eroja. Kun tarkasteluun otettiin mukaan kokonaan mak-
samatta jääneet ja irtisanotut¹² luotot, nousi takaisinmaksuongelmaisten määrä Helsingissä jo

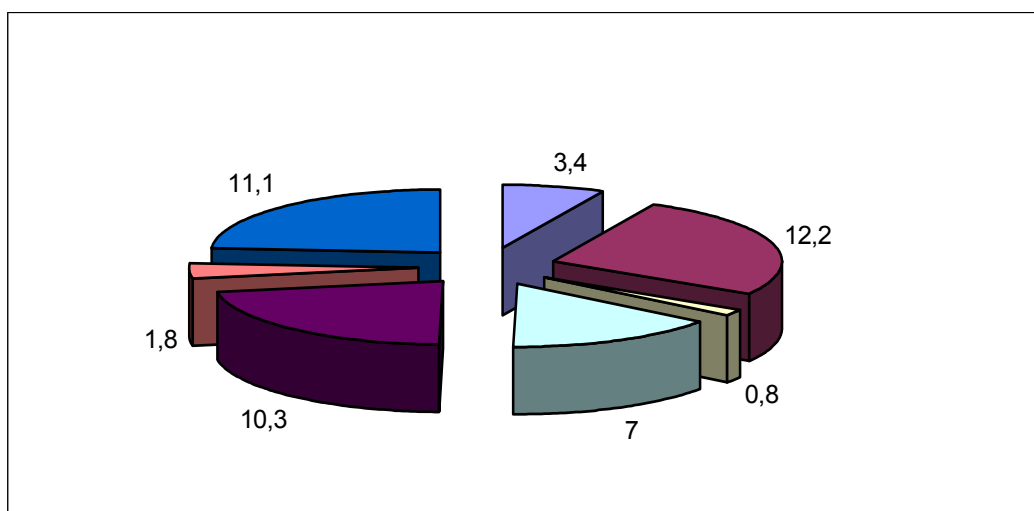
¹² Aineistossa ovat mukana myös kokeilukuntien irtisanotut luotot, paitsi Lahden osalta, jossa on NOVO-kun-
nista poikkeava tilastointijärjestelmä. Lahdessa on tähän mennessä kahdeksan henkilöä, jotka ovat jättäneet luot-

lähes 29 prosenttiin. On syytä tarkastella miten takaisinmaksu on toiminut eri kunnissa nyt kun maksuohjelmien kehitystä voidaan tarkastella pidemmällä aikavälillä.

Helsingin luottomassassa kokonaan maksamatta jääneet lainat muodostavat vähän yli 100 000 euron tappioriskin. Luottotappion osuus lainakannasta ei kuitenkaan Helsingissä muodosta kuin kuntien keskitasoa olevan 2,6 prosentin osuuden. Tuusulassa, Hämeenlinnassa ja Eurassa luottotappiot olivat tällä samalla keskitasolla. Lappeenrannassa luottotappiot olivat 4,1 prosenttia ja Lahdessa 3,6 prosenttia. Utajärvellä luottotappioita ei ole muodostunut lainkaan ja Kemissäkin vain 0,2 prosenttia lainakannasta.

Lopullista luottotappiota aiheuttavien määrää ja lopullisen luottotappion rahallista määrääkään ei voida arvioida, sillä takaisinperinnän vaikutukset tuskin vielä näkyvät kaikkien kohdalla.

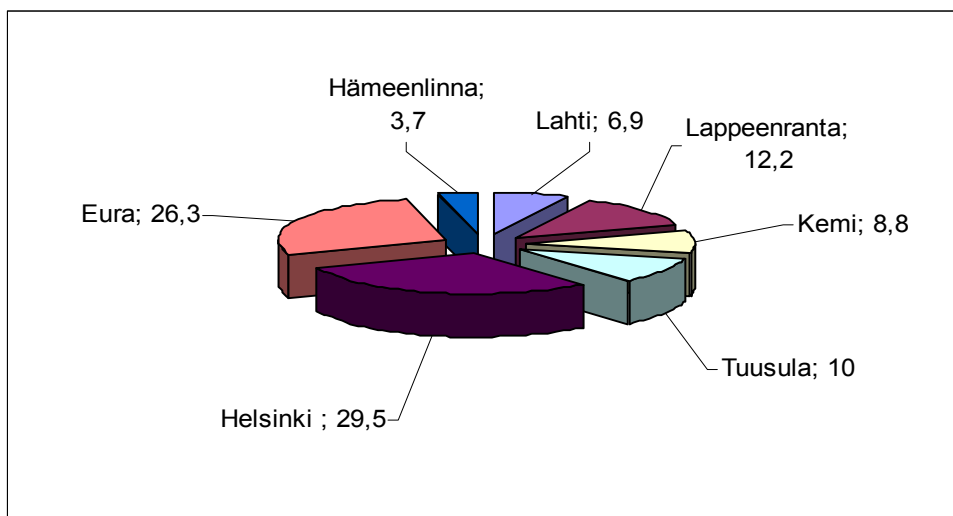
Kuvio 9. Kokonaan tai osan takaisin maksamatta jättäneiden osuudet oman kunnan lainansaajista (N=56/913)



Kokonaan takaisin maksamatta ovat lainansa jättäneet useimmin Lappeenrannassa (12,2 %), sitten Hämeenlinnassa (11,1 %) ja Helsingissä (10,3 %) luototetut. Utajärvellä kaikki kolme luoton saajaa ovat maksaneet takaisin luottonsa ja myös Kemin tilannetta voidaan sanoa erinomaiseksi, sillä vain 0,8 prosenttia luoton saaneista on jättänyt lainansa kokonaan takaisin maksamatta. Tilanne Eurassa on lähes yhtä hyvä, sillä vain 1,8 prosenttia lainaajista on jättänyt kokonaan maksamatta. Myös Lahdessa takaisinmaksupolitiikka on toiminut keskimääräistä paremmin, sillä takaisin maksamattomia luoton saajia on 3,4 prosenttia. Tuusulan 7 prosentin maksamattomien osuus on vain vähän keskiarvon yläpuolella.

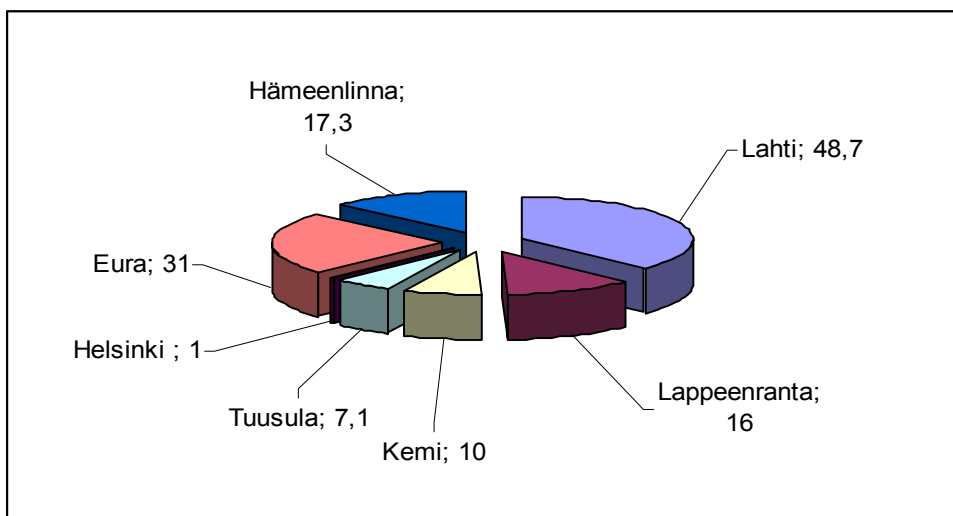
tonsa maksamatta. Näistä neljä on irtisanottu eivätkä he tule mukaan aineistoon. Toiset neljä maksamatonta mutta irtisanomatonta sen sijaan ovat mukana aineistossa. Tämä havainto tuo vain hyvin vähän "virhettä" takaisinmaksupolitiikan toimivuuden arviointiin.

Kuvio 10. Lainojen lyhennyksiä myöhässä maksavien osuus kunnan lainansaajista (N=151/913)



Lainan lyhennyksiään myöhässä maksavia on kaikista lainansaajista 15,1 prosenttia. Heitä on Helsingissä eniten eli kaikkiaan lähes kolmannes kaikista Helsingin lainansaajista. Seuraavaksi useimmin maksu myöhästyy Eurassa, jossa kunnan lainansaajista myöhässä maksavia on 26,3 prosenttia. Lahdessa, Kemissä, Tuusulassa ja Lappeenrannassa myöhässä maksavien osuus vaihtelee 7 – 12 prosentin välillä lainansaajista. Vähiten myöhässä maksavia on Hämeenlinnassa, jossa näiden osuus on 3,7 prosenttia kunnan lainansaajista.

Kuvio 11. Laina-aikojen pidennysten prosenttiosuudet kunnan kaikista lainansaajista (N=67/913)



Laina-aikoja on kunnissa pidennetty 14,8 prosentissa myönnetyistä luotoista. Useimmin laina-aikaa on pidennetty Lahden luotonsaajien joukossa, noin puolella luoton saajista (48,7 %). Myös Eurassa laina-aikaa on pidennetty varsin usein, noin kolmasosassa luotoista (31 %). Hämeenlinnassa ja Lappeenrannassa kuudesosa luotonsaajista on joutunut pidentämään laina-aikaansa, Kemissä kymmenesosa ja kaikkein harvimmoin Helsingissä, jossa laina-aikaa pidentäneitä on vain prosentti lainan saajista.

Kun laina-aikojen pidentämisten määriä katsottiin erikseen, havaittiin, että ylipäättään laina-aikaa on pidennetty yli vuodella useammin (8,3 %) kuin alle vuodella (6,5 %). Useimmin laina-aikaa on pidennetty yli vuodella Lahdessa, jossa yli vuodella laina-aikaansa pidentäneitä on noin kolmasosa kaikista Lahden lainansaajista (29,4 %). Seuraavaksi eniten yli vuoden pidennyksiä lainan takaisinmaksuun on tehty Lappeenrannassa ja Eurassa, joissa ylivuotiset pidennykset muodostavat noin kymmenesosan kuntiensä kaikista myönnetyistä luotoista. Runsaimmin alle vuoden laina-aikojen pidennyksiä tehdään Eurassa ja Lahdessa, joissa ne muodostavat viidesosan kunnan lainansaajista. Huomiota herättää se, että näitä lyhyempiä laina-ajan pidennyksiä ei tehdä juuri lainkaan tai vain hyvin harvoin Helsingissä, Tuusulassa, Kemissä ja Lappeenrannassa.

Myös **vapaakuukausia käytetään** yleisesti ottaen vähänlaisesti. Näin on tehty kuudesosassa luotoista Lahdessa ja noin kymmenesosassa Helsingin ja Euran luotoista. **Uusia lainoja** sosiaalisen luoton takaisinmaksuun on myönnetty todella vähän, kaikkiaan vain 2 – 3 prosentissa luotoista ja silloinkin lähinnä vain Kemissä, Eurassa, Helsingissä ja Tuusulassa.

2.4 Yhteenveto maksuohjelmien toteutumisesta varhempaan tutkimukseen verrattuna

Nyt on aika tarkastella lyhyesti, miten maksuohjelmat ovat toimineet varhempaan tutkimukseen eli kokeilun loppuraportin aineistokuvaukseen verrattuna. Ensinnä kuitenkin pari sanaa tulkinnan lähtökohdista. Kun taulukossa puhutaan "varhemmasta" ja "koko aineistosta", täytyy pitää mielessä, että "varhempi aineisto" on koko aineiston sisällä. Vanha aineisto on toisin sanoen sosiaalisen luototuksen loppuraporttiin syyskuun alusta vuodesta 1999 aina maaliskuun loppuun 2001 mennessä kertynyt aineisto. "Koko aineisto" sisältää tämän sekä huhtikuun alusta 2001 aina syyskuun loppuun 2003 kertyneen aineiston.¹³ Tästä syystä tilastoaineistoa voidaan kutsua myös totaaliaineistoksi – Helsinkiä lukuun ottamatta. Tämänäyttymisellä aineiston muodostumisella on luonnollisesti merkityksensä tulkinnassa: muutoksen kuvaus on itse asiassa painotuksen siirtymän kuvausta "johonkin suuntaan".

¹³ Aineistoja muodostettaessa ei ollut mahdollista koodata uutta aineistoa erikseen kustannussyistä.

Taulukko 3. Maksuohjelmien toimiminen varhemman ja uuden aineiston valossa

Tapahtuma	Varhempi aineisto	Koko aineisto
Maksanut moitteettomasti	77,5 %	63,2 %
Laina-aikaa pidennetty	10 %	14,8 %
Myönnetty vapaakuukausia	2,5 %	6,9 %
Maksu tulee myöhässä	5 %	15,1 %
Jättänyt osan tai kokonaan maksamatta	5 %	6,1 %
Uusi laina sosiaaliseen luot.	0 %	1,4 %
Yhteensä	100 %	100 %

Varhemmassa aineistossa lainojen takaisinmaksun toimivuutta arvioitiin tarkastelemalla niitä luotonsaajia, joiden lainan takaisinmaksuaika oli jo päättynyt. Tällaisia luotonsaajia oli kunta-aineistossa yhteensä 31 tapausta.¹⁴ Nämä edustivat 5,3 prosenttia kaikista luotonsaajista, joten luotettavaan vertailuun ei tietenkään vielä päästy. Joka tapauksessa niistä, joiden laina-aika oli jo päättynyt, 77,5 prosenttia oli maksanut luottonsa moitteettomasti. Laina-aikaa oli pidennetty 10 prosentin kohdalla, vapaakuukausia oli myönnetty 2,5 prosentille, maksun oli suorittanut myöhässä 5 prosenttia ryhmästä ja kokonaan lainanmaksun oli lyönyt laimin 5 prosenttia. Lainakantaan suhteutettuna kokonaan lainansa takaisinmaksun laiminlyöneet kuntien asiakkaat olivat tässä vaiheessa aiheuttaneet 3,2 prosentin luottotappion.

Käsillä olevan seurantatutkimuksen mittauksessa (koko aineisto) moitteettomasti maksavien osuus on laskenut selvästi kolme neljäsosasta vajaan kahteen kolmasosaan lainansaajista. Tämä kuvaa merkittävää painotuksen siirtymää sosiaalisen luotonuksen viimeaikaisessa kehityksessä. Moitteettomasti maksavien määrä vähenee. Maksuohjelmia on nyt myös pidennetty useammin kuin kokeilun alkuvaiheessa. Samoin vapaakuukausia on myönnetty yli kaksi kertaa niin paljon kuin kokeiluvaiheessa samaan aikaan kun maksujen tuleminen myöhässä on kolminkertaistunut. Tulos on ymmärrettävä: painotus on siirtynyt maksujen myöhästymistä ja laina-aikojen pidentämistä sallivaan suuntaan samaan aikaan kun vapaakuukausia käytetään yhä useammin korjauskeinona. Sen sijaan uusien sosiaalisten luottojen myöntämiseen turvaututaan edelleen vain hyvin harvoin.

Yksittäisten kuntien osalta voimakkaimmat muutokset voisi tiivistää pariin havaintoon. Varhemmassa mittauksessa eniten maksuvaikeuksia oli Kemissä ja Helsingissä. Nyt eniten ongelmia indikoivat lähinnä Lappeenranta ja Hämeenlinna, kun taas Helsinki ja erityisesti Kemi ovat parantaneet takaisinmaksupolitiikkaansa – Kemi jopa radikaalisti.

¹⁴ Luvusta puuttuvat Helsingin asiakkaat, sillä tähän muuttujaan ei Helsingistä saatu tietoja rekisteriaineiston koonnin yhteydessä.

2.5 Maksuongelmien selittämisestä

Edellä on raportoitu tilastoaineistosta nousevia maksuongelmien selityksiä. Ne eivät tietenkään voi kuvata ongelmaa tyhjentävästi. Inhimilliset vaikuttajat jäävät tilastojen tavoittamattomiin – näitä ovat esimerkiksi luotonsaajien erilaisissa lähtötilanteissa, sosiaalisessa asemassa ja elämässä ylipäättään tapahtuneet ja tapahtuvat kehityskulut ja muutokset, joskus hyvin lyhyelläkin aikajänteellä. Tämänäköisiä havaintoja voitiin tehdä haastattelujen perusteella sosiaalisen luototuskokeilun loppuraportissa, johon viitattiin tämän selvityksen alussa. Erityisesti irtisanottuihin liittyen eräänä keskeisenä syynä Helsingin tuloksessa nähtiin ainakin kaksi seikkaa. Noin puolet irtisanotuista oli sellaisia tapauksia, jotka voitiin luonnehtia kokeilun alkuvaiheen ruuhkissa puutteellisesti valmistelluiksi, esimerkiksi siten, että hakijan todellinen maksuvara ei tullut riittävän selvästi varmistetuksi. Kokeilun edetessä luottojen irtisanomisten raportoitiin kääntyneen laskuun siten, että kaikista luottojen irtisanomisista enää kymmenen prosenttia oli viimeisen kokeiluvuoden (2001) aikana myönnettyjä luottoja. Toinen puoli irtisanotuista muodostui henkilöistä, jotka olivat lisävelkaantuneet sosiaalisen luoton saamisen jälkeen. Tämä seikka nosti esiin kysymyksen Helsingissä polarisoituvasta köyhyysongelmasta, elintason kalleudesta yleensä ja vuokrien korkean tason vaikutuksesta erityisesti elinkustannuksia rasittavina tekijöinä.¹⁵

Kunnallispoliitikkojen mielestä Helsingissä raportoitiin siinä määrin huolestuttavia sosiaalisen luoton takaisinmaksun laiminlyöntejä, että kaupungin sosiaalivirasto veloitettiin tekemään asiasta erillinen selvitys. Tässä ammattikorkeakoulun opinnäytetyössä¹⁶ Helsingin maksuongelmia tarkasteltiin sekä niin sanotun arkistoaineiston että asiakashaastattelujen valossa. Koska tutkimustuloksilla saattaa hyvinkin olla (ainakin hypoteettisesti) yleispätevyyttä, ne referoidaan tässä tiivistetysti.

Arkistoaineistoon perustuvan tutkimusosion mukaan maksamattomat/irtisanotut sosiaaliset luotot oli myönnetty pääasiassa velkojen ja rästien hoitoon. Nämä lainat olivat myös keskimääräistä isommat ja laina-ajat keskimääräistä pitemmät. Lisäksi irtisanottujen luoton saajien ryhmässä nousi voimakkaasti esiin yksinhuoltajien osuus. Tulokset vahvistavat hyvin pitkälle tämän tutkimuksen tilastoaineistojen kertomusta.

Edellä mainitun tutkimuksen haastatteluaineistossa (kahdeksan henkilöä) nousi esiin kolme erityyppistä velanmaksunsa laiminlyönteeseen ryhmää: (i) Moniongelmaiset, joiden (henkinen ja sosiaalinen) tilanne oli niin heikko, ettei heillä ollut juurikaan mahdollisuuksia vaikuttaa omaan elämäänsä. Näillä luotonsaajilla takaisinmaksuvaikeudet näyttivät suorastaan väistämättömiltä. Tämä saa luonnollisesti pohtimaan luoton myöntämisen kriteereitä. (ii) Toisen riskiryhmän muodostivat sosiaalisen kriisin (esimerkiksi avioero) juuri kokeneet henkilöt, joiden kohdalla puheena oleva kriisi tuotti senlaatuista elämän- ja talouden hallinnan ongelmia, että lainan takaisinmaksu tyssäsi jo hyvin nopeasti luoton myöntämisen jälkeen. (iii) Kolmantena ryhmänä tulivat henkilöt, joita voisi luonnehtia "ajelehtijoiksi". He eivät pystyneet tiedostamaan omaa tilannettaan eivätkä saaneet siihen otetta. Mikä keinoksi?

¹⁵ Arviointikokous 27.9.2001; Kehittämistiimin kokous 15.11.2001.

¹⁶ Teija Isomursu ja Eeva-Maria Nissilä (2002): Sosiaalisen luotonuksen takaisinmaksuvaikeudet, Laurea-ammattikorkeakoulu, Espoo-Instituutti.

Tutkimuksen tekijöiden mukaan ensimmäistä ryhmää voisi auttaa lähinnä tehokas talousneuvonta, toista ryhmää laajamittainen sosiaalinen tuki ja kolmatta tiukempi maksuohjelman kontrolli ja elämänhallinnan opettaminen. Parantamisen varaa – tosin vaikeasti toteutettavaa – on luoton myöntämisessä varmasti vielä paljonkin. Näiden joukossa on sijansa entistä huolellisemmalla luotonhakijan maksukyvykkyyden ja maksuhalukkuuden arvioinnilla.

Takaisinmaksuongelmien hallintaan saattamiseksi Helsingissä on kehitetty myös niin sanottuja rakenteellisia ratkaisuja maksuongelmien minimoimiseksi. Näitä ovat muun muassa seuraavat: Kaikkien luoton saaneiden kanssa tehdään suoraveloitussopimus, myönnettyt luotot siirretään lainanhoitotililtä hoidettavaksi ja luottohäiriömerkintää käytetään lisävelkaantumisen ehkäisemiseksi lainan takaisinmaksuajalla. Suoraviivaisin keino on se, että myönnetty luotto maksetaan tapauskohtaisesti suoraan velkojalle. Vuoden 2003 alusta Helsingissä on myös lisätty henkilöresursseja: erityinen lainanhoitosihteeri seuraa maksupolitiikkaa ja vuoden 2004 alkupuolella on suunnitelmissa perustaa talousneuvojan toimi opastamaan lainansaajia henkilökohtaisessa kotitalouden pidossa.¹⁷ Viimeisten mittausten mukaan näyttää siltä, että näillä menetelmillä Helsinki on saanut sosiaalisten luottojen takaisinmaksuongelmat siedettävään hallintaan.

2.6 Tekijät, joilla ei ollut vaikutusta takaisinmaksuun

Lainansaajan sukupuolella, iällä ja sosioekonomisella asemalla ei ollut vaikutusta takaisinmaksun toteutumiseen. Myöskään velkamäärällä ei ollut merkitystä kokonaan maksamatta jättämiseen, vaikka sillä oli kyllä merkitystä laina-ajan pidentämiseen, kuten edellä kävi ilmi. Yhteiskunnan tukien varassa eläminen ei myöskään selittänyt totaalista maksamatta jättämistä, vaikka sillä olikin merkitystä laina-aikojen pidentämiseen.

3 SOSIAALINEN LUOTTO JA TOIMEENTULOTUKI

Sosiaalisesta luototuksesta annettua lakiehdotusta eduskunnassa käsiteltäessä sosiaali- ja terveysvaliokunta korosti omassa mietinnössään (StVM 36/2002 vp), että lain toimeenpanossa tulee kohdistaa erityistä ohjeistusta ja seurantaa sosiaalisen luototuksen ja toimeentulotuen väliseen suhteeseen. Sosiaali- ja terveysministeriö on laatinut oppaan sosiaalisen luototuksen käynnistäjälle (Oppaita 2003:6), jossa on otettu kantaa sosiaalisen luototuksen ja toimeentulotuen väliseen suhteeseen oppaan eri luvuissa. Tässä tutkimuksessa kohdistetaan huomiota myös sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 10 §:n toteutumiseen. Asia nostetaan tarkasteluun myös sen takia, että julkisuudessa on lausuttu huolestuminen sosiaalisen luoton mahdol-

¹⁷ Vastaavanlainen toimi oli perustettu myös Hollannin sosiaalipankin yhteyteen. Ks. Iivari, Juhani (1998): Hollannin sosiaalipankkitoiminnasta. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita, 2.

lisesti tuottamasta velkakierteen syventämisestä ja vaadittu maksamattomien luottojen muuttamista toimeentulotueksi.¹⁸

3.1 Sosiaalisen luototuksen ja toimeentulotuen keskinäissuhteen arviointi hankkeen kehittelyvaiheessa

Sosiaalisen luototuksen kokeiluvaiheessa luoton suhde toimeentulotuen käyttöön oli alusta lähtien erityisen huolen, tarkkailun ja tutkimuksen kohteena. Sosiaalisen luototuksen tutkimuksen loppuraportissa voitiin kutakuinkin yksiselitteisesti todeta, että mukana olevat kahdeksan kuntaa eivät olleet korvanneet varsinaista toimeentulotukea sosiaalisella luotolla, koska yleensä toimeentulotukiasiakkailla ei ollut tarvittavaa maksuvaraa. Jos tulot ovat jatkuvasti alle toimeentulotukinormin, ei sosiaaliseen luottoon yleensä ole myöntämisperusteita.

Hankintoihin kohdistetuissa lainoissa ja saneerauslainoissa suhde toimeentulotukeen oli jossain määrin erilainen. Toimeentulotukea myönnettäessä ei pääsääntöisesti oteta huomioon hakijan menoina lainojen lyhennyksistä ja koroista aiheutuvia menoja. Poikkeuksena kuitenkin otetaan huomioon asunnon hankkimiseksi tai perusparantamiseksi otettujen henkilökohtaisten lainojen sekä opintolainojen vuotuisista koroista aiheutuvat menot. Velkojen saneeraamiseen ei toimeentulotukea myöskään yleensä myönnetä, jolloin luotolle ja toimeentulotuella jää melko selkeästi oma roolinsa. Tämän vuoksi sosiaalisella luotolla saneeraaminen on siinä mielessä oma lukunsa, että yleensä sillä voidaan ehkäistä selkeämmin itse toimeentulotuen tarvetta (korkomenojen pieneminen luottojen yhdistämisen seurauksena ja maksuvaran kasvu) kuin toimeentulotuen eri muodoilla. Sitä vastoin pienten hankintojen osalta toimeentulotuen ja sosiaalisen luototuksen välinen tehtäväraja on kokeilussa osoittautunut jossain määrin hämärämmäksi.

Toimeentulotuen käytäntöön on tullut myös lisää ennustettavuutta. Tuen kaavamaisuudesta kertoo osaltaan se, että 1990-luvun aikana kuntien käytännöt toimeentulotuen myöntämisessä ovat yhdenmukaistuneet ja tiukentuneet. Ohjeistuksen lisääntyminen ja toimeentulotuen myöntämisperusteiden kiristytminen on johtanut vähitellen yksittäisen viranhaltijan harkinnan osuuden kaventumiseen.

Pulmallisimmat kohderyhmät sosiaalisen luoton ja toimeentulotuen välisen suhteen kannalta ovat pientä eläkettä saavat tai epävakaaassa taloudellis-sosiaalisessa tilanteessa olevat – joilla on esimerkiksi yllättäviä terveydenhuoltomenoja.

Myös ehkäisevällä toimeentulotuella on oma roolinsa. Suurelta osin ehkäisevän tuen saajat valikoituvat toimeentulotukiasiakkaista. Yleisesti ottaen kunnat ovat kuitenkin käyttäneet ehkäisevää toimeentulotukea verraten vähän – paitsi Helsinki, joka yksistään myöntää noin 20 prosenttia valtakunnallisesta ehkäisevän toimeentulotuen euromäärästä.

Pulmallisimpana alueena sosiaalisen luoton ja ehkäisevän toimeentulotuen rajankäynnin osalta voidaan pitää pienituloisia eläkkeen saajia, joilla on yllättäviä äkillisiä menoja kuten sairauskuluja.

¹⁸ Kirkkohallituksen muistiot 10.11. ja 17.11.2003 oikeusministeriön koolle kutsumassa velkahallintatyöryhmän kontaktiverkoston kokouksessa 17.11.2003.

Jonkin verran on pohdittu sosiaalisen luoton, toimeentulotuen ja ehkäisevän toimeentulotuen keskinäistä ensisijaisuusjärjestystä eri tukimuotojen roolin ohessa. Sosiaalinen luotto mielletään ennen kaikkea aktiiviseksi toiminnaksi.

Varsin yleisinä sosiaalisen luoton ja ehkäisevän toimeentulotuen eroina on pidetty muun muassa sitä, että sosiaalinen luotto edellyttää lainan luonteen mukaisesti aina maksuvaraa toisin kuin ehkäisevällä toimeentulotuella tapahtuva menojen rahoitus. Jälkimmäisen lähtökohtana on pikemminkin se, ettei rahaa "ylimääräiseen kulutukseen" ole, ja että sen myöntäminen on sosiaalista luottoa selkeämmin kertaluonteista. Kertaluonteisuudella tarkoitetaan sitä, ettei tukea voida myöntää useampaa kertaa samaan tarkoitukseen. Myös tukimuotojen volyyymeissä on nähty olevan eroja. Sosiaalisella luotolla voidaan saneerata suurempia velkoja ja rahoittaa kalliimpia hankintoja kuin ehkäisevällä tuella on mahdollista. On myös korostettu sitä, että ehkäisevään tukeen liittyy siinä mielessä sosiaalista luottoa selkeämmin sosiaalinen ja sosiaalihuollollinen ulottuvuus, että toiminnassa on kyettävä perustelemaan mitä mahdollisia kielteisiä sosiaalisia seurauksia toiminnalla pyritään ehkäisemään (esimerkiksi tuen myöntämisellä lasten harrastuksiin pyritään ehkäisemään syrjäytymiskehitystä). Sosiaalinen luotto keskittyy tämän näkemyksen mukaan usein siihen, mikä ei ole ehdottoman välttämätöntä, mutta usein kuitenkin hakijan näkökulmasta tarpeellista. Tässä mielessä jako sosiaalisen luoton ja ehkäisevän tuen osalta on kuitenkin hiuksenhieno.

3.2 Laki sosiaalisesta luototuksesta ja sosiaalisen luototuksen oppaan ohjeet

Laki sosiaalisesta luototuksesta astui voimaan vuoden 2003 alussa. Lainsäätämisprosessissa keskusteltiin perusteellisesti muun muassa sosiaalisen luoton ja toimeentulotuen suhteesta ja lainsäädännössä otettiin varsin tiukka kanta siihen, että sosiaalisella luotolla ei voitaisi korvata kansalaisen oikeutta viimesijaiseen toimeentulon turvaan. Laissa sosiaalisesta luotosta, sen 10 §:ssä todetaan, että

"Ennen sosiaalisen luoton myöntämistä tulee selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaista toimeentulotukea. Henkilön oikeutta saada toimeentulotukea ei voi rajata tai tuen määrää alentaa sen vuoksi, että hänellä olisi mahdollisuus saada sosiaalinen luotto".

Sosiaalisen luototuksen oppaassa on otettu huomioon edellä mainittu eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan toivomus sosiaalisen luoton ja toimeentulotuen keskinäissuhteeseen liittyvästä erityisohjeistuksesta. Oppaassa on määritetty sosiaalisen luoton ja toimeentulotuen välistä suhdetta luottoa myönnettäessä seuraavasti:

Sosiaalisen luoton myöntäminen perustuu asiakaskohtaiseen harkintaan, jolloin joudutaan arvioimaan asiakkaan kanssa yhdessä hänen olosuhteitaan ja kykyään suoriutua luoton takaisinmaksusta. Sosiaalisen luoton myöntämisen perusteita määritellessään kunnan olisi hyvä sovitaa yhteen niitä toimenpiteitä, joilla pyritään ehkäisemään taloudellista syrjäytymistä ja edistämään yksilön tai perheen omatoimista suoriutumista, jotta päällekkäisyyksiä voitaisiin välttää ja toisaalta käytössä olisi riittävän kattava ja tarkoituksenmukainen toimeentuloa tukeva järjestelmä. Tällöin tulisi erityisesti kiinnittää huomiota ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisperusteisiin, jotka ovat toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 13 §:n nojalla myös kunnan päätettävissä. Sosiaalinen luototus ja ehkäisevä toimeentulotuki ovat lähellä toisiaan

tarkoituksensa ja kohderyhmänsä osalta¹⁹. Molemmilla järjestelmillä pyritään auttamaan yksilöä ja perhettä suunnitelmallisesti ja puuttumaan riittävän varhain henkilöä tai perhettä uhkaaviin riskeihin ja toimeentulo-ongelmiin. Jokaisessa yksittäistapauksessa tulisi harkita, millä tavoin henkilön sosiaalista suoriutumiskykyä juuri senhetkisessä tilanteessa edistetään niin, että myönteiset vaikutukset olisivat kestäviä. Ehkäisevästä toimeentulotuesta tehdyn selvityksen²⁰ mukaan ehkäisevä tuki on koettu erityisen käyttökelpoiseksi akuuteissa kriiseissä. Sosiaalisella luototuksella on taas erityisesti voitu puuttua pitkäaikaisiin ja vaikeutuviin taloudellisiin ongelmiin esimerkiksi katkaisemalla velkakierteitä ja ehkäisemällä ylivelkaantumista. Luototus antaa henkilölle ja perheelle ehkäisevää toimeentulotukea laajemman mahdollisuuden tehdä valintoja ja myös kartuttaa varallisuuttaan, kun luotonsaaja on itse vastuussa luoton takaisinmaksusta kuten normaaleilla luottomarkkinoilla.

Oppaassa esitettiin myös perusteita luoton myöntämiseen velkaantuneille ja talouden hallinnan menettäneille:

Pienituloisen ja vähävaraisen henkilön tai perheen talous on usein hyvin haavoittuva ja mahdollisuudet talouden hallintaan ovat rajallisia. Ylimääräiset, odottamattomat maksut tai harkitsemattomat hankinnat johtavat helposti ylivelkaantumiseen. Pienituloisiin ja vähävaraisiin velkaantuneisiin kohdentuu miltei aina ulosottotoimenpiteitä. Veloista kyetään usein maksamaan korko, mutta velan lyhentäminen on hidasta tai sitä ei tapahdu lainkaan. Hakijalle syntyy ulosottomenojen vuoksi usein myös toimeentulon vajetta, johon hän saa toimeentulotukea.

Sosiaalisella luotolla ulosotossa olevia saatavia maksettaessa velanhoidomenot kohtuullistuvat ja velallisen käytössä olevat tulot kohoavat ja usein myös hänen sosiaalinen toimintakykynsä paranee. Lisäksi sosiaaliseen luototukseen liittyvän taloudellisen neuvonnan ja ohjauksen tavoitteena on vaikuttaa velkaantuneiden henkilöiden taloudellisten tietojen ja taitojen parantamiseen ja kulutustottumusten muuttamiseen.

Velanhoidomenojen kohtuullistamisen ja talouden hallintaan saattamisen seurauksena luotonsaajalle ei synny vajetta toimeentulossa ja riippuvuus toimeentulotuesta katkeaa.

Sosiaalinen luotto voidaan myöntää myös tilanteissa, joissa hakijan taloudellisen tilanteen epävakaisuus, esimerkiksi työttömyys, on ollut lyhytaikaista tai hakijan maksukyky paranisi, mikäli hänen edellytyksensä hoitaa taloudelliset velvoitteensa muodostuisivat kohtuullisiksi sosiaalisen luoton myötä. Sosiaalisen luoton myöntämistä puoltavia seikkoja voivat olla myös hakijan pitkä työhistoria, euromääräisesti vähäinen toimeentulotuen käyttö ja pienivelkaisuus.

Sosiaalisen luoton tarve syntyy usein myös tilanteissa, joissa henkilön taloudellinen asema heikentyy elämänkriisien seurauksena esimerkiksi avioeron tai puolison kuoleman vuoksi. Sosiaalisen luototuksen kokeilu osoitti, että on perusteltua olettaa, että yksin asuvat ja yksinhuoltajat muodostavat myös tulevaisuudessa merkittävän asiakasryhmän kuntien ottaessa luototuksen käyttöön.

Oppaan 4. luku määrittää sosiaalisen luototuksen suhdetta toimeentulotukeen (lain 10 §) muun muassa seuraavasti:

¹⁹ Opas toimeentulotukilain soveltajille, STM: Oppaita 2001:7.

²⁰ Sosiaali- ja terveysministeriö, Monisteita 1997:18.

Toimeentulotuki on viimesijainen henkilön tai perheen vähintään välttämätöntä toimeentuloa turvaava etuus. Toimeentulotukijärjestelmän²¹ lähtökohtana on, että yksilöllä on vastuu omasta elatuksestaan ja lailla säädettyssä laajuudessa puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolasensa elatuksesta. Toimeentulotuella pyritään parantamaan edellytyksiä tämän vastuun toteuttamiselle. Toimeentulotuen tarkoituksena on parantaa henkilöiden ja perheiden itsenäisen selviytymisen edellytyksiä ja heidän mahdollisuuksiaan osallistua yhteiskunnan toimintaan eikä tavoitteena ole vain pitää henkilöä tai perhettä hengissä. Toimeentulotuki on siten tarkoitettu kattamaan menoja laajemmin kuin ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa vastaava välttämätön toimeentulo vaatii. Kaikissa soveltamistilanteissa tulee kuitenkin turvata vähintään välttämätön toimeentulo.

Oikeus saada toimeentulotukea syntyy toimeentulotukilain 2 §:n 1 momentin nojalla vasta silloin, kun henkilö ei voi saada toimeentuloa ansiotyöllään tai yrittäjätoiminnallaan tai toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla eikä hän voi elättää itseään muillakaan tuloillaan tai varoillaan, häneen nähden elatusvelvollisen huolenpidolla tai muulla tavalla. Riittävä edellytys toimeentulotuen saamiseen on yleensä se, että henkilö tai perhe on joutunut tosiasialliseen elatukseen käytettävissä olevien varojen puutteeseen. Oikeus toimeentulotukeen on jokaisella tuen myöntämisen edellytysten täytyessä. Mitään henkilöryhmää ei siten voida jättää toimeentulotuen sovellutusalueen ulkopuolelle, vaan kunkin hakijan tuen tarve arvioidaan yksilö- tai perhekohtaisesti. Toimeentulotuen rakenne ja suuruus on pyritty muodostamaan siten, että toimeentulotuki kattaa tukea tarvitsevien riittävän peruskulutuksen. Tavoitteena on myös tuen mahdollisimman yhtenäinen taso koko maassa.

Oppaassa korostetaan, että toimeentulotuki on subjektiivinen oikeus, joka osaltaan toteuttaa perustuslain 19 §:ssä esitettyä jokaisen oikeutta saada välttämätön toimeentulo, jos henkilö itse ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Perustuslain 6 §:ssä säädelty yhdenvertaisuus edellyttää toimeentulotuen mahdollisimman samanlaista käsittelyä koko maassa. Jotta toimeentulotukea hakevien yhdenvertaisuus toteutuisi, sosiaalista luottoa myönnettäessä tulee selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotukea tai mahdollisuus saada ehkäisevää toimeentulotukea. Olennaista on, että aina ennen sosiaalisen luoton myöntämistä selvitetään henkilön tai perheen oikeus saada toimeentulotukea.

Ehkäisevä toimeentulotuki on tarkoitettu henkilön ja perheen sosiaalisen turvallisuuden ja toimintakyvyn edistämiseksi. Tuki on riippumaton siitä, onko henkilö tai perhe oikeutettu varsinaiseen toimeentulotukeen. Ehkäisevän tuen yksi tavoite on pyrkiä välttämään varsinaisen toimeentulotuen tarve, ja sen käytöllä voidaan erityisesti pitkällä tähtäyksellä saavuttaa myös taloudellista säästöä. Ehkäisevää toimeentulotukea maksetaan kunnan päättämien perusteiden mukaisesti. Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 10 §:n säännös edellyttää, ettei sosiaalisen luoton hakeminen tai saaminen rajoita myöskään ehkäisevän tuen saamista.

Sosiaalisen luototuksen asiakaskunnan ollessa pienituloisia ja vähävaraisia ihmisiä on todennäköistä, että osa luotonsaajista saattaa joutua aika ajoin turvautumaan toimeentulotukeen. Samoin joudutaan harkitsemaan luoton myöntämistä toimeentulotukea saavalle henkilölle. Toimeentulotuen saaja voi käyttää perusosaa vastaavan tuen kulutukseensa oman harkintansa mukaan ja näin hän voi muusta kulutuksestaan tinkimällä maksaa takaisin ottamiaan luottoja, myös sosiaalista luottoa.

²¹ Opas toimeentulotukilain soveltajille, STM: Oppaita 2001:7.

Toimeentulotuen saaminen ei saisikaan aina olla sosiaalisen luoton myöntämisen este. Pitkään toimeentulotukea saaneen mahdollisuus sosiaaliseen luottoon voi olla perusteltua, jos hän saa velkakierteensä kohtuuehtoisella sosiaalisella luotolla hallintaan, sen sijaan, että myönnettäisiin toimeentulotukea tarveharkintaisiin menoihin tai ehkäisevää toimeentulotukea lievittämään veloista aiheutuvaa taloudellista ahdinkoa, mutta itse ongelma ja riippuvuus toimeentulotuesta säilyvät. Sosiaalisen luoton myöntämisen tavoitteena on aina kannustaminen ja edellytysten luominen saajan itsenäiselle ja omatoimiselle selviytymiselle.

Oppaan mukaan sosiaalisen luototuksen kokeilu antoi viitteitä siitä, että toimeentulotukea saavilla henkilöillä ja perheillä on tarpeita, joita ei toimeentulotuen avulla voida kattaa. Sosiaalinen luotto voi olla yksi mahdollisuus helpottaa pienituloisten ja vähävaraisten henkilöiden ja perheiden tilannetta silloin, kun heille jää maksuvaraa suoritua luoton takaisinmaksusta.

Oppaassa toistetaan edeltävässä luvussa mainittu tiettyjen velkojen korkomenojen huomioon ottaminen toimeentulotukeen oikeuttavina menoina. Lisäksi korostetaan, että velkaantuneiden pienituloisten ja vähävaraisten henkilöiden kohdalla luotto tarjoaa toimeentulotukea laajemmin mahdollisuuden ehkäistä ja korjata toimeentulo-ongelmia. Yhdistämällä vanhoja luottoja kohtuuehtoiseksi sosiaalisesti luotoksi pienennetään korkomenoja pysyvästi ja kotitaloudelle jää pitkälläkin aikavälillä käyttövaraa enemmän jokapäiväiseen elämään. Seurauksena voi olla, että toimeentulotuen tarve aikanaan vähenee tai toimeentulotukea ei tarvita lainkaan.

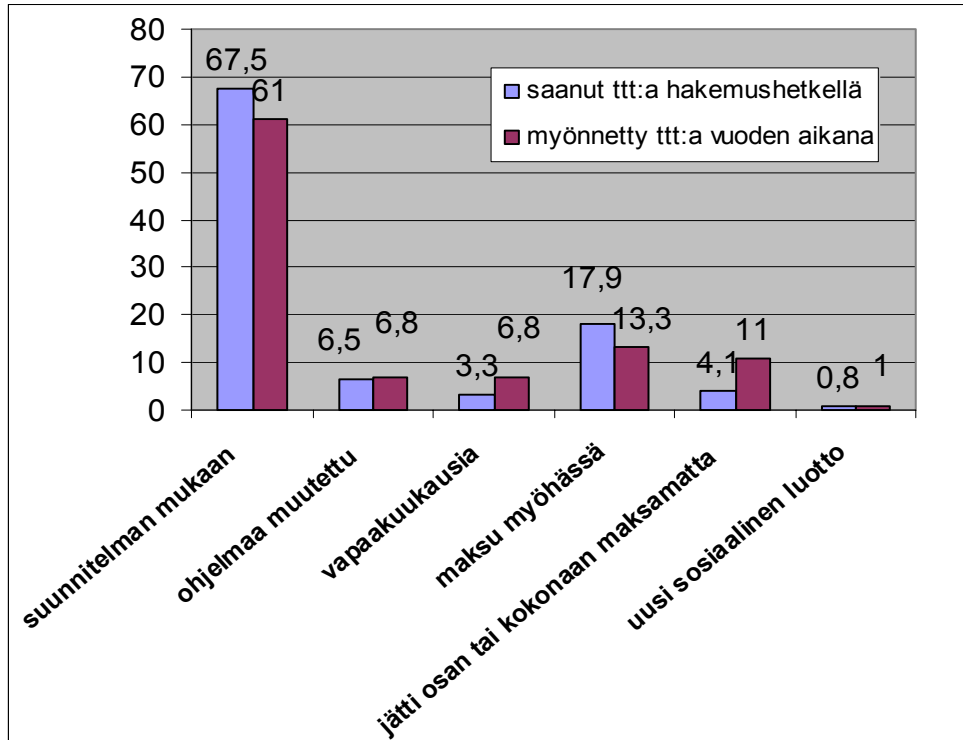
Sosiaalista luottoa ja ehkäisevää toimeentulotukea on joskus tarkoituksenmukaista myöntää yhtäaikaaisesti, jotta voidaan vaikuttaa taloudellisten ongelmien ratkaisemiseen mahdollisimman kokonaisvaltaisesti ja toisaalta voidaan myös seurata henkilön tai perheen taloudellista selviytymistä pitkäaikaisesti ja tukea tarvittaessa antamalla taloudellista ohjausta ja neuvontaa sekä muuta psykososiaalista apua.

Sosiaalisen luototuksen ja toimeentulotuen välistä suhdetta voi arvioida myös asiakkaan oman päätöksenteon vahvistamisen kannalta. Sosiaalinen luotto antaa pienituloisille ja vähävaraisille henkilöille ja perheille muita etuisuuksia väljemmät mahdollisuudet toteuttaa omia valintojaan, sillä hakija itse vastaa saamansa luoton takaisinmaksusta. Toimeentulotukea voidaan myöntää vain kohtuullisiksi katsottuihin menoihin, mutta sosiaalisella luotolla asiakas voi hankkia hieman kalliimpaa ja laadukkaampaa tavaraa kuin toimeentulotuella tai hankkia palveluja, joita toimeentulotuella ei voida kattaa.

3.3 Toimeentulotuki ja maksuohjelmien toteutuminen

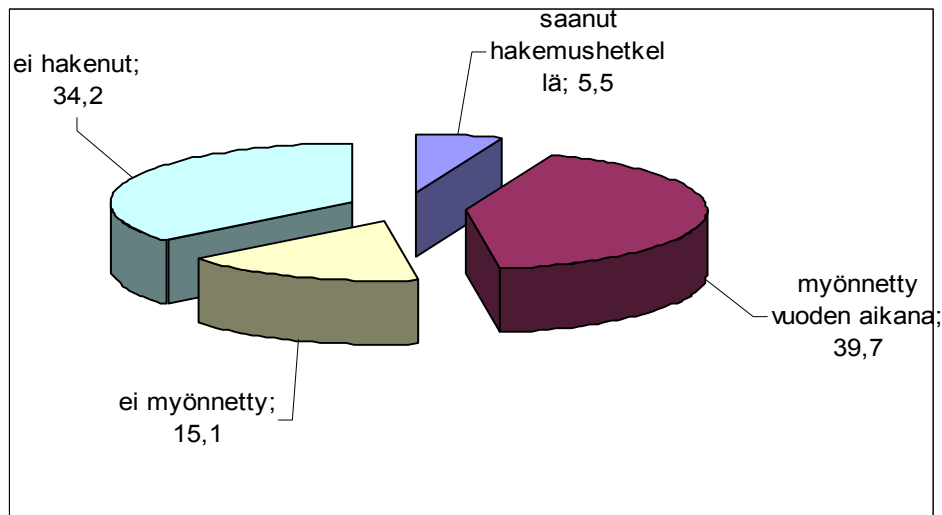
Sosiaalisen luoton saaneista 47 prosenttia oli saanut myös toimeentulotukea, joko vuoden aikana ennen sosiaalisen luoton myöntämistä tai sosiaalisen luoton hakemisen tilanteessa. Tässä ei ole mahdollisuutta arvioida toimeentulotukea saaneiden tilannetta niin, että heidän asemaansa pystyttäisiin arvioimaan laajemmin esimerkiksi niissä kysymyksissä, joita toimeentulotuen oppaassa edellä käsiteltiin. Tehtävänasettelun mukaisesti seuraavassa tarkastellaan toimeentulotukea saaneiden luototettujen maksuohjelmien toteutumista eri tekijöiden valossa.

Kuvio 12. Toimeentulotukea saaneiden maksuohjelman toteutuminen (N=431/887)



Toimeentulotuen käyttö sinänsä näyttäisi indikoivan jonkin verran lainan takaisinmaksun ongelmia. Kun tarkasteluun otettiin vain toimeentulotukea joko vuoden aikana ennen luoton saamista tai luoton hakemushetkellä saaneet, havaitaan, että hakemushetkellä toimeentulotukea saaneet ovat maksaneet luottojaan maksusuunnitelman mukaan jonkin verran useammin kuin ne, jotka ovat vuoden aikana saaneet toimeentulotukea. Vuoden aikana toimeentulotukea saaneet ovat myös muuttaneet maksuohjelmaa ja saaneet vapaakuukausia jonkin verran useammin kuin hakemushetkellä toimeentulotukea saaneet. Sen sijaan hakemushetkellä toimeentulotukea saaneet ovat myöhästelleet takaisinmaksussaan jonkin verran useammin kuin vuoden aikana toimeentulotukea saaneet. Selvin ero ryhmien välillä havaitaan lainanmaksunsa kokonaan maksamatta jättäneiden ryhmässä. Siinä toimeentulotukea vuoden aikana ennen luoton myöntämistä saaneet ovat lyöneet lainan takaisinmaksun laimin 11 prosentissa ryhmästä, kun vastaavasti hakemushetkellä toimeentulotukea saaneet ovat lyöneet lainan takaisinmaksun laimin vain 4,1 prosentissa ryhmästä.

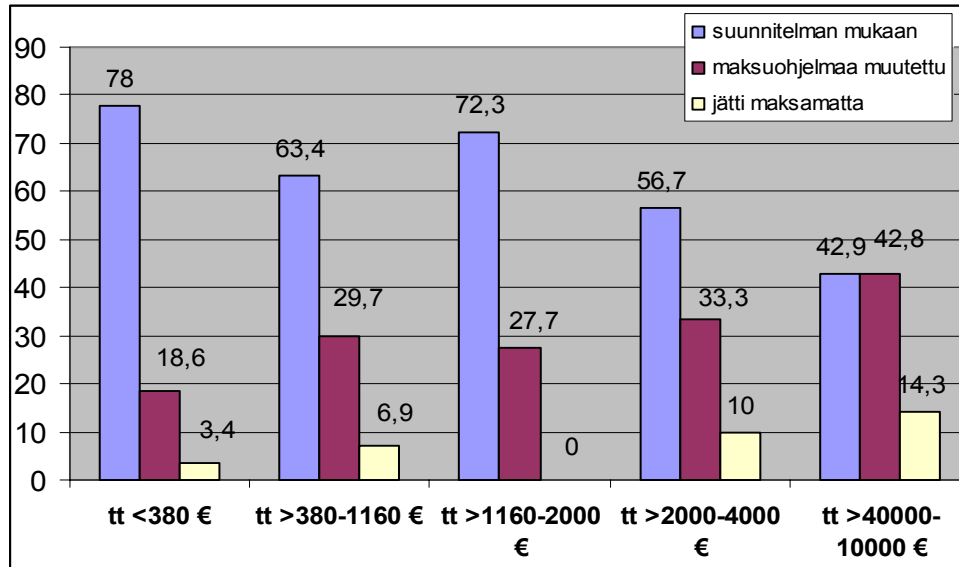
Kuvio 13. Lainan takaisin maksamatta jättäneiden prosentuaalinen osuus eri ryhmissä toimeentulotuen käytön mukaan (N=56/888)



Kun tarkasteluun otetaan kaikki luoton maksamatta jättäneet, havaitaan, että heissä oli vuoden aikana ennen lainan myöntämistä toimeentulotukea saaneita 39,7 prosenttia. (Vuoden aikana toimeentulotukea käyttäneet joutuivat myös muuttamaan usein maksuohjelmaa. Heitä oli kaikkiaan 31,8 prosenttia kaikista maksuohjelmaa muuttaneista. Samoin heitä oli 36 prosenttia kaikista vapaakuukausia hakemaan joutuneista eli selvästi useammin kuin muut vertailtavat ryhmät.) Kiinnostavaa tässä tarkastelussa on se, että hakemushetkellä toimeentulotukea saaneista jätti luoton kokonaan maksamatta vain 5,5 prosenttia. Luku on vertailtavien ryhmien pienin. Kuten edellä havaittiin, tämä viitanee siihen, että akuutti toimeentulotuen käyttö luoton hakemishetkellä ei ennusta huonoa luotosta selviytymistä, vaan se viittaa pikemminkin siihen, että sosiaalinen luotto myös ratkaisee hyvin tilapäisen taloudellisen kriisin.

Tätä asetelmaa on syytä tarkastella lähemmin. Ei nimittäin ole harvinaista, että toimeentulotuen saaja sosiaalisen luoton hakijana on ollut henkilö, joka on saanut toimeentulotukea ulosoton perusteella. Luoton myöntämisen myötä tarve toimeentulotukeen on väistynyt samalla kun ulosotossa olevat velat on saneerattu sosiaalisella luotolla. Joissakin tapauksissa sosiaalisen luoton hakijalle on voitu tehdä "paketti", johon kohtuullisuussyistä on myönnetty ehkäisevää tai "harkinnanvaraista" toimeentulotukea, jotta lopullinen sosiaalisella luotolla saneerattava velka on saatu sellaiseksi, että asiakas pystyy sen maksuvarallaan esimerkiksi viidessä vuodessa maksamaan.

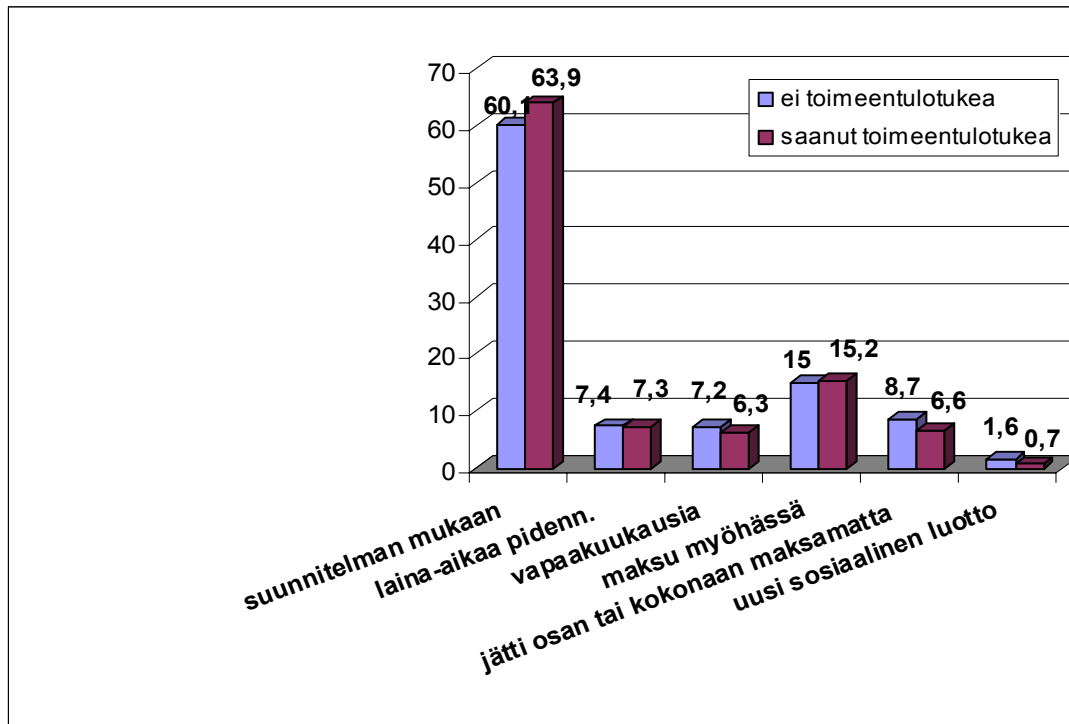
Niin kuin edellä analysoidusta havaitaan, tämäkään politiikka ei välttämättä ole toiminut kaikissa tapauksissa. Mutta se, mikä asetelmassa on tärkeää havaita, on menettelyn "mallittaminen" sosiaalisen luoton ja toimeentulotuen yhteensovittamiseksi – kysymys, jota ei varmasti-kaan ole vielä riittävästi pohdittu järjestelmää kehitettäessä. Kysymykseen palataan tämän tutkimuksen päätelmissä (yhteenvedossa).

Kuvio 14. Saatu toimeentulotuen määrä ja takaisinmaksun onnistuminen (N=302)

Takaisinmaksun toimivuutta saadun toimeentulotuen määrän mukaan ei pystytty arvioimaan kaikkien toimeentulotukea saaneiden kohdalla, sillä kaikkiaan 444:stä toimeentulotukea joko hakemushetkellä tai vuoden aikana saaneesta oli toimeentulotuen rahamäärästä merkintä vain 302 henkilöllä. Rahamääräisen merkinnän saaneiden 302 henkilön joukolla voidaan kuitenkin saada suuntaa antavaa tietoa maksuohjelman toimivuudesta toimeentulotuen määrän kasvaessa. Kuvio 10 havaitaan, että kun toimeentulotuen käyttö on ollut vähäistä (alle 380 €/v), 78 prosenttia lainansaajista maksaa ohjelmaa suunnitelman mukaan. Kun saadun toimeentulotuen määrä vuodessa kasvaa, maksuohjelman noudattaminen vaikeutuu selvästi samalla kun vastaavasti tarve maksuohjelman muuttamiseen kasvaa. Kun toimeentulotuen käyttö vuositasolla on kasvanut yli 4 000 euron, lainaansa maksaa takaisin suunnitelman mukaan enää 43 prosenttia ja sama määrä luoton saaneita on joutunut turvautumaan erilaisiin maksuohjelman muutoksiin (vapaakuukausiin, maksun myöhässä maksamiseen ja laina-ajan pidentämiseen). Myös maksamatta jättämisen kohdalla toteutuu sama ilmiö. Kun toimeentulotukea on saatu vähän (alle 380 €/v), maksamatta jättämisistä on 3,4 prosentissa tapauksista, mutta maksamattomien määrä kasvaa jo 24 prosenttiin yli 2 000 euroa vuodessa toimeentulotukea saaneiden joukossa. Maksamattomien ryhmässä kehitys on kutakuinkin lineaarinen.

Mutta eroavatko toimeentulotukea saaneet muista luoton saajista maksuohjelmaa toteuttaessaan?

Kuvio 15. Maksuohjelman toteutuminen toimeentulotukea saaneiden ja sitä saamattomien ryhmissä (N=914)



Tarkastelu osoittaa, että toimeentulotukea saaneet ovat suorittaneet maksuohjelmansa suunnitelman mukaan jonkin verran useammin kuin toimeentulotukea saamattomat. Kun tarkastellaan maksuohjelman muuttamisia, havaitaan, että niissä ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja ryhmien välillä. Pikemminkin näyttää siltä, että toimeentulotukea saamattomat ovat joutuneet turvautumaan vapaakuukausiin useammin kuin toimeentulotukea saaneet (7,2 % kontra 6,3 %) ja he ovat myös jättäneet lainansa maksamatta useammin kuin toimeentulotukea saaneet (8,7 % kontra 6,6 %). Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että toimeentulotukea saaneet ovat suoriutuneet luottonsa takaisinmaksusta paremmin kuin ne, jotka eivät ole saaneet toimeentulotukea! Tulosta voidaan pitää yllättävänä.

3.4 Helsingin esimerkki

Sosiaalisen luoton, toimeentulotuen ja lainojen maksamattomuuden probleema tuli esille omana kysymyksenään oikeusministeriön koolle kutsuman kontaktiverkoston asiakirjoissa Kirkkohallituksen muistiossa 10.11. ja 17.11.2003 asiakohdassa "Velkaongelmien syntymisen ja syvenemisen estäminen". Asiakirjoissa lausutaan julki huoli sosiaalisen luoton huolellisen valmistelun tarpeesta, ettei järjestelmä johtaisi pahentuvaan velkakierteeseen sekä todetaan, että "kunnallista sosiaalista luottoa on myönnetty velalliselle, joka ei pysty sitä maksa-

maan takaisin".²² Kannanotossa vaaditaan maksamattomien sosiaalisten luottojen muuttamista toimeentulotueksi.

Kirkkohallituksen kysymystä asiakkaiden ajautumisesta velkakierteeseen ei pystytä tämän tutkimuksen aineiston perusteella käsittelemään. Siihen tarvittaisiin toisentyypinen tutkimus-aineisto ja -asetelma. Luototuksen valmistelun ja toimeentulotukisuhteen osalta kysymystä käsiteltiin erikseen Helsingin esimerkin valossa: Millaisia käytännön toimintatapoja sosiaalisen luoton päätöksen valmistelussa toteutetaan? Miten luottopäätösten valmistelussa otetaan huomioon maksukyvyyn turvaaminen – myös toimeentulotukea vuoden aikana saanutta tai hakemushetkellä saavaa asiakasta ajatellen? Helsingin kaupungin talous- ja velkaneuvontatoimiston toimistopäällikkö Marianne Rikama antoi kysymyksiin seuraavan kirjallisen vastauksen.²³

Kun teemme solupäätökset, päätöksen sosiaalisen luoton myöntämisestä tai epäämisestä, varmistamme asiakkaan tulot ym. tiedot, menot, velat, maksuohjelman josta aina ennen päätöstä varmistan että asiakkaalla on velanmaksuvaraa. Samoin meillä on printtaus toimeentulotuen asiakastietojärjestelmästä, josta ilmenee onko vai ei saanut toimeentulotukea ja koska ja miten paljon on sitä saanut.

Luottihakemukseen tarvitaan paljon liitteitä, koska asiakkaan tosiasiallinen taloudellinen tilanne selvitetään suurella pie-teetillä. Tätä toiminnan tarkkuutta on vahvistanut myös kaupungin Tarkastusvirasto, joka valvoo toimintaamme.

Asiakkaan velanmaksukykyä arvioitaessa ei koskaan sosiaalista luottoa myönnetä niin, että asiakkaan käyttöön jäisi vähemmän rahaa luoton lyhennyksen jälkeen, kuin mitä toimeentulotuessa jätetään käyttövaroja. Asumiskustannukset arvioidaan myös kokonaisuudessaan tosiasiallisina samoin kuin muut välttämättömiksi katsotut kulut.

Toimeentulotuen asiakkaista ne, jotka tulojensa perusteella eivät voi saada toimeentulotukea, mutta jotka saavat sitä ulosoton perusteella, voivat saada sosiaalista luottoa, jos heidän velkatilanteensa kokonaisuudessaan saadaan hallintaan ja velat ulosotosta saadaan poismaksetuiksi ja toimeentulotuen tarve näin päättyy. Tämäkin tilanne edellyttää että asiakkaalla on luoton myöntämisen jälkeen velanmaksukykyä.

Toimeentulotuen piirissä on kautta aikojen myönnetty tukea harkinnanvaraisesti myös velkojen ja vuokratien poismak-suun. Helsingin toimeentulotuen budjetissa ehkäisevän tuen määrä suhteessa tuen saajiin on merkittävä valtakunnallisella-kin tasolla.

²² Sosiaalisen luototuksen kokonaisarviointitutkimuksessa (Iivari et. al. 2002) Helsingin ohella takaisinmaksunsa kokonaan laiminlyöneitä asiakkaita oli eniten Takuu-Säätiön myöntämissä luotoissa.

²³ Helsingin kaupunki, Sosiaalivirasto, Erityis palvelukeskus/Talous- ja velkaneuvontatoimisto, sähköposti ja kirje 9.2.2004.

Sääntöä siitä, että sosiaalinen luotto tulisi muuttaa harkinnanvaraiseksi toimeentulotueksi ei ole. Asiat hoidetaan aina tapauskohtaisesti. Mikäli asiakas on toiminut vilpillisesti, siitä saattaa myös seurata sanktioita.

On luonnollista että henkilöt, jotka ovat menettäneet luoton saantimahdollisuutensa rahalaitosten kautta ja lisää velkaantuneet talousneuvonnasta, velkajärjestelyistä, sosiaalisista luotoista ja muista auttamistoimenpiteistä huolimatta, voivat hakea avustuksia muualta.

Sosiaalisen luototuksen sekä toimeentulotuen päätöksiin liittyy aina muutoksenhakumahdollisuus. Helsingissä näitä taloudellisia tukia saavat hakea kaikki täällä asuvat ja tämän kautta myös voi saada asiansa oikeutuksen harkittavaksi. Muutoksenhakujärjestelmän, josta muutoksenhakuosoitus annetaan asiakkaalle jokaisen päätöksen yhteydessä, lisäksi on olemassa ns. oikaisuvaatimus, joka tehdään kaupunginhallitukselle..

Sosiaalisen luototuksen ja toimeentulotuen myöntämisen suhdetta erityisesti lain voimaan astumisen jälkeisessä tilanteessa käsiteltiin erikseen kokeilussa mukana olleiden kuntien loppupalaverissa 11.12.2003 sosiaali- ja terveysministeriössä. Osa kokeilukuntien työntekijöistä oli myös eri tavoin ollut mukana sosiaalista luototusta koskevan lain täytäntöönpanoa edistävissä tehtävissä (mm. läänien informaatiotilaisuudet vuoden 2003 aikana). Loppupalaverissa kuntien sosiaalisten luottopäätösten valmistelijat eivät tulleet kunnistaan ainuttakaan tapausta, jossa sosiaalisella luotolla olisi korvattu kuntalaisen oikeus toimeentulotukeen. Asian viho viimeinen selvittäminen edellyttäisi case-tyyppistä niin sanottua tapaustutkimusta, jossa yksittäisen asiakkaan sosiaalisen luoton historia hakemuksineen, päätöksineen ja seurantoineen käytäisiin perusteellisesti läpi.

Yhteenveto

Seurantatutkimuksen tulokset osoittavat, että tarkastelun tärkein kysymys, kokonaan lainan takaisinmaksun laiminlyönti, ei ole kasvanut ennustettua suuremmaksi. Tämä prosenttiosuus pysyttelee keskimäärin 6 prosentin tasossa. Lainoituksen kohderyhmä huomioon otettaessa tilannetta voidaan pitää varsin siedettävänä. Huomattakoon myös, että kaikki maksamatta jättäneet eivät olleet totaalisesti maksamatta jättäneitä, vaan usein he olivat saattaneet maksaa lainaansa takaisin pitkäänkin, mutta sitten syystä tai toisesta lopettaneet takaisinmaksun. Maksamattomissa oli vain 25 prosenttia sellaisia, jotka eivät olleet suorittaneet takaisin erääkään.

Mielenkiintoista on myös se, että luottotappioiden euromäärät eivät kasva merkittävän suuriksi prosentuaalisesti myönnettyihin luottoihin verrattuna. Kiinnostavaa lienee myös se, että korkotuotot olivat kaikissa kunnissa suuremmat tai selvästikin suuremmat kuin luottotappiot, Helsingin suuressa massassa korkotuottojen osuus oli jo sitä luokkaa, että voitaneen puhua järjestelmän tietyn tasoisesta kustannuskompensaatiosta.

Kuntien väliset suuret erot takaisinmaksun toteutumisessa pohdituttavat. Tämän tutkimuksen asetelmassa ja käytetyillä menetelmillä ei ollut mahdollista havainnoida kuntien välisiä eroja luottojen myöntämispolitiikassa, riskien minimoimisessa, asiakaskunnan sosiaalisessa ponnistuspohjassa, luottopäätöksenteon prosessissa ja niin edelleen, mutta Helsingin tilanteeseen tehdyn erillisen asiakastutkimuksen pohjalta voidaan hyvinkin arvioida mahdollisia niin sanottuja henkilökohtaisia selittäjiä maksuvaikeuksien takana: sosiaaliset kriisit sekä elämän ja taloudenhallinnan ongelmat nousevat esiin monimuotoisina tekijöinä. Varhempi arviointitutkimus toi lisäksi esiin pääkaupunkiseudun sosiaalisten ongelmien kasaantumiskehityksen ja asumisen korkean kustannustason mahdollisina vaikuttajina takaisinmaksun epäonnistumisessa.

Toisaalta, vaikka takaisin maksamattomien määrät eivät juurikaan ole lisääntyneet, moitteetomasti maksavien määrät ovat vähentyneet selvästi kokeilun alkuvaiheeseen verrattuna. Painotus on siirtynyt maksujen myöhästymistä sallivaan suuntaan samaan aikaan kun vapaakuukausia käytetään yhä useammin korjauskeinona. Myös laina-aikojen pidentämisistä on tullut merkittävä keino lainan takaisinmaksusta selviytymisessä. Myös raportoidut Helsingin toimenpiteet takaisinmaksuongelmien minimoimiseksi ovat harkinnan arvoiset – ja tämäntyyppisiä toimenpiteitä useissa muissakin kunnissa käytetään.

Maksuongelmien varsinaisia tilastollisia selittäjiä haettaessa demograafiset taustamuuttujat eivät selittäneet juuri nimeksikään maksuohjelmien toteutumista. Riskitekijät liittyivät selvästi lainansaajan taloudelliseen ponnistuspohjaan takaisinmaksun toteutumisessa: lainan määrän ja laina-ajan pituuden kasvaessa takaisinmaksu vaikeutuu. Myös toimeentulotuen käyttö ennen luoton saamista ja saadun toimeentulotuen määrän kasvaminen merkitsee heikentyvää maksuohjelmasta selviytymisen ennustetta; myös luoton kohteella on selvästi merkitystä takaisinmaksun onnistumiseen: riskit kasvavat kun kyseessä on vanhojen velkojen tai erityyppisten rästien luototus. Samoin pidentyvä työttömyys tai työhistorian lyhytkestoisuus liittyvät kiistatonta takaisinmaksusta selviytymiseen.

Sosiaalisen luoton ja toimeentulotuen käytön suhde on toiminnan alusta lähtien ollut huolen ja kiinnostuksen kohteena. Vaikka – kuten edellä todettiin – toimeentulotuen käyttö ennen luoton saamista ennusti maksuvaikeuksia – tutkimus tuotti yllätyksen siinä, että se kuitenkin

osoitti toimeentulotukea saaneiden (ks. erityisesti kuvio 13) selviytyneen yleisesti ottaen luoton takaisinmaksusta jopa paremmin kuin toimeentulotukea käyttämättömät henkilöt.

Pohdituttava havainto on myös se, että hakemushetkellä toimeentulotukea saavat hyötyvät selvästi sosiaalisesta luotosta. Sosiaalisen luoton kehittämistiimin 11.12.2003 arviointikokouksessa ilmiölle esitettiin selitys: toimeentulotuen tilapäisen hakemisen tilanteessa sosiaalinen luotto ratkaisee akuutin talouskriisin ja ennaltaehkäisee velkakierrettä.

Varhempi eri menetelmin (myös haastatteluin) tehty sosiaalisen luototuksen arviointitutkimus ei tuonut esiin todisteita, että sosiaalisella luotolla korvattaisiin hakijan oikeus tähän viimesijaiseen toimeentulon turvaan, vaikka muutamaan pohdituttavaan rajatapaukseen viitattiinkin. Tämä sama näkemys vahvistui kehittämistiimin edellä mainitussa kokouksessa. Asiaan kiinnitetään kunnissa vielä suurempaa huomiota nyt kun laki sosiaalisesta luotosta on entisestään tähdentänyt sosiaalisen luoton ja toimeentulotuen käytön työnjakoa.

Vaikka sosiaalisen luototuksen ja toimeentulotuen yhteensovittamisen kysymystä on järjestelmätasolla pohdittu jo paljonkin, on kysymystä syytä selvittää edelleen nykyistä enemmän asiakaskohtaisissa ratkaisuissa. Tässä tutkimuksessa saatu palaute (esim. Helsingin talous- ja velkaneuvontatoimisto) viittaa tarpeeseen kehittää toimeentulotuen käyttöä niin, että sen eri muodoin (esimerkiksi ehkäisevä toimeentulotuki) voitaisiin "puskuroida" sosiaalisella luotolla saneerattavien velkojen (esimerkiksi ulosoton velat) maksuohjelma sellaiseksi, että asiakas siitä myös selviytyy. Parhaimmillaan sosiaalinen luotto ehkäisee velkaantumista ja jatkuvaa toimeentulotuen käyttötarvetta.

Tutkimus osoittaa järjestelmän legitiimisyyden, mutta tähdentää entistä huolellisemman lainoituksen harkinnan ja henkilökohtaisen seurannan tarvetta. Pelkkä maksukyvykkyyden arviointi ei riitä. Myös maksuhalukkuutta tulisi pystyä arvioimaan niin vaikeaa kuin se käytännössä onkin. Tämä tehtävä voi onnistua varmasti paremmin pienissä kunnissa, joissa sosiaalityöntekijät tuntevat asiakkaansa henkilökohtaisesti. Tämä näyttää saadun kokemuksen perusteella toimivan varsin hyvin niinkin suuressa kunnassa kuin Kemissä, jossa mitattiin kokeilukuntien parhaimmat takaisinmaksuprosentit.

Toiminnan nyt valtakunnallistuessa lainsäädännön myötä on tilastollista seurantajärjestelmää kehitettävä. Ne ongelmat, joita tutkimusaineiston hankinta tuotti, ovat toivottavasti historiaa siinä vaiheessa, kun järjestelmän valtakunnallinen seuranta on toiminnassa.

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN JULKAISUJA
SOCIAL- OCH HÄLSOVÄRDSMINISTERIETS PUBLIKATIONER
PUBLICATIONS OF THE MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND HEALTH **ISSN 1236-2050**

- 2004: 1 Valtioneuvoston periaatepäätös huumausainepoliittisesta toimenpideohjelmasta vuosille 2004-2007.
ISBN 952-00-1474-8
- 2 Statsrådets principbeslut om ett åtgärdsprogram för narkotikapolitiken 2004-2007.
ISBN 952-00-1475-6
- 3 Valtioneuvoston periaatepäätös. Työterveys 2015. Työterveyshuollon kehittämislinjat.
ISBN 952-00-1484-5
- 4 Statsrådets principbeslut. Hälsa i arbetet 2015. Utvecklingslinjer för företagshälsovården.
ISBN 952-00-1485-3
- 5 Government Resolution. Occupational Health 2015. Development Strategy for Occupational Health Care.
ISBN 952-00-1488-8
- 6 Varhaiskasvatuksen laatu on osaamista ja vuorovaikutusta. Varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ja ohjauksen kehittämishankkeen julkaisu. Toim. Risto Ruokolainen, Kirsi Alila.
ISBN 952-00-1496-9
- 7 Alkoholiohjelma 2004-2007. Yhteistyön lähtökohdat 2004.
ISBN 952-00-1517-5
- 8 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala vuonna 2003.
ISBN 952-00-1522-1
- 9 Den sociala tryggheten i Finland år 2003.
ISBN 952-00-1523-X
- 10 Finnish Social Protection in 2003.
ISBN 952-00-1524-8
- 11 Kaija Hasunen et al. Lapsi, perhe ja ruoka. Imeväis- ja leikki-ikäisten lasten, odottavien ja imettävien äitien ravitsemussuositus. 3. uus. p.
ISBN 952-00-1528-0
- 12 Hannele Palosuo et al. Eriarvoisuus ja terveyspolitiikka. Kokemuksia sosioekonomisten terveyserojen kaventamisesta Ruotsissa, Englannissa ja Hollannissa.
ISBN 952-00-1533-7
- 13 Lastenneuvola lapsiperheiden tukena. Suuntaviivat lastenneuvolatoiminnan järjestämisestä kunnille.
ISBN 952-00-1535-3
- 14 Juhani Iivari. Sosiaalisten luottojen takaisinmaksu. Sosiaalisten luottojen vaikuttavuus- ja kokonaisarvioinnin seurantatutkimus.
ISBN 952-00-1538-8